

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
COMITÉ DE TRÉSORERIE
(1791)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 13 Décembre 1939, à 13 h. 30

PAR

Sabien FLORI

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { MM. J. BARTHÉLEMY, professeur.
LAFERRIÈRE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1939

LE
COMITÉ DE TRÉSORERIE

(1791)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
COMITÉ DE TRÉSORERIE
(1791)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 13 Décembre 1939, à 13 h. 30

PAR

Sabien FLORI

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { MM. J. BARTHÉLEMY, *professeur.*
LAFERRIÈRE, *professeur.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

158-160, RUE SAINT-JACQUES

1939



LE COMITÉ DE TRÉSORERIE

(1791)

INTRODUCTION

La concentration de tous les pouvoirs financiers entre les mains du Roi, l'inexistence de tout état de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses analogues à notre budget, déterminaient le rôle du Trésor royal à la veille de la Révolution de 1789.

L'ordonnance du Souverain, maître absolu de ses propres finances, rendait le contrôle de la dépense inutile, les pièces justificatives du service fait superflues. Il n'y avait pas à comparer le titre de paiement avec une autorisation générale préalable qui n'existait pas. Les Trésoriers, payant sur la seule production de l'ordre royal, n'étaient pas des comptables mais de simples caissiers. D'ailleurs, ils étaient, en fait, autant que les caissiers du Roi, ceux des Ministres, dont les états de distribution étaient acquittés à présentation, à charge par le payeur de les échanger contre des ordonnances royales de régularisation.

A un autre point de vue, par contre, le Trésor avait

une importance capitale. En l'absence de prévisions régulières de recettes et de dépenses, d'un document sur la base duquel se réalisait leur équilibre, l'Administration des Finances était consacrée presque tout entière à la recherche quotidienne des fonds nécessaires aux paiements, à l'exercice de l'art de la trésorerie.

Les inconvénients de cet état de choses étaient universellement reconnus et sa transformation était au premier rang des mesures que l'on attendait de l'Assemblée nationale constituante.

Celle-ci, procédant à la réforme attendue, n'arriva pas à la conception d'un acte budgétaire prévoyant et autorisant les dépenses à venir avec une certaine précision, mais sans que leur objet soit défini autrement que d'une manière générale et impersonnelle. Il ne faut guère s'en étonner, car de pareilles notions ne sont jamais créées de toutes pièces mais résultent seulement de l'élaboration continue des institutions existantes. La Constituante ne sut donc pas distinguer dans l'acte complexe qu'était l'ordonnance royale les divers éléments que nous séparons actuellement, et elle se borna à répartir d'une façon différente les compétences qui étaient alors exercées. La liquidation et l'ordonnancement étaient transférés au pouvoir législatif, le Roi se bornant à transmettre au Trésor public des états portant références aux décrets d'ordonnancement ainsi pris. Les états annuels de distribution de fonds entre les divers Ministères devaient être dressés par le Corps législatif. Le rôle du Trésor public ne changeait pas, ainsi, de caractère, seule l'impulsion qu'il recevait était modifiée. Toutefois, il devait observer strictement la limitation des dépenses aux sommes fixées par les états

de distribution des fonds et ne rien payer sans la décision préalable de l'Assemblée.

Ce que l'on voulut modifier profondément, c'était la recherche des fonds : elle fut supprimée.

Un tel système, confiant au Corps législatif des pouvoirs de liquidation et d'ordonnancement que nous avons l'habitude de voir attribuer au pouvoir exécutif, nous paraît en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs. La Constituante y vit seulement l'accessoire obligé des pouvoirs de consentement aux dépenses, constitutionnellement attribués au pouvoir législatif.

Mais le principe paraissait d'autre part conduire à confier au pouvoir exécutif la direction du Trésor public avec les attributions réduites qui lui étaient confiées. Certains constituants auraient voulu confier au Corps législatif, considéré comme étant le seul véritable représentant de la Nation, la gestion du Service de la Trésorerie ainsi soustrait à l'action du pouvoir exécutif, qu'ils estimaient devoir surtout grouper les forces sociales favorables à l'ancien régime. D'autres, tout en rejetant cette solution extrême, désiraient néanmoins donner à la Législature la possibilité d'exercer un contrôle très strict de cette Trésorerie dont, comme les premiers, ils comprenaient fort bien l'importance.

C'est, en effet, un trait caractéristique de cette époque que la conscience des grandes possibilités d'action données par le fait de détenir et de manier les deniers publics. Tout le monde estimait évidemment qu'il fallait surveiller la Trésorerie pour l'empêcher de payer des dépenses qui deviendraient définitives et seraient ainsi mises à la charge des contribuables ; mais on pen-

sait aussi, et surtout, qu'il fallait lui interdire de se constituer des réserves qui, sans cesse renouvelées, permettraient à ses dirigeants de corrompre les représentants des autres pouvoirs. Cette dernière crainte semble avoir hanté l'esprit des constituants, qui l'expriment sans cesse ; elle s'explique par l'exemple de l'ancien régime et par celui de l'Angleterre.

Mais le désir des uns et des autres de faire une place à part au Service de la Trésorerie se heurtait à la conception généralement admise du vénérable principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe, tel que l'entendaient beaucoup de constituants, voulait non seulement que les organes de ces pouvoirs soient séparés, mais aussi que chacun d'eux exerce toutes les attributions et n'exerce que les attributions qui sont de son ressort. Or, l'examen des opérations de Trésorerie semble permettre d'affirmer qu'elles sont d'ordre exécutif, qu'elles doivent par conséquent être intégralement exercées par le pouvoir exécutif sans qu'une influence du pouvoir législatif s'exerce sur elles. Aussi, ce principe de la séparation des pouvoirs, si souvent utilisé par ceux qui désiraient limiter les forces de la Monarchie, se retournait cette fois-ci contre eux, et cela pour un service important.

La lutte entre les deux partis pour s'arroger la direction du Service de la Trésorerie s'est donc développée, en un certain sens, comme un effort d'élaboration du principe de la séparation des pouvoirs en vue de lui enlever son efficacité en l'espèce, soit que l'on en fit une distinction purement théorique sans caractère obligatoire pour les constituants, soit que l'on niât que les opérations de Trésorerie soient essentiellement unies au pouvoir exécutif.

La solution qui fut adoptée rattachait le Service de la Trésorerie à l'exécutif, mais, en confiant sa direction à un Comité de Trésorerie indépendant du Ministère, le mettait dans des conditions toutes spéciales. On voit qu'il n'y eut là qu'un compromis ; précisons qu'on se refusa à donner le caractère constitutionnel à une organisation que chacun espérait faire modifier sans tarder conformément à ses désirs.

La question capitale de la direction à donner au Service de la Trésorerie étant tranchée, du moins provisoirement, il restait à résoudre un certain nombre de problèmes, dont la solution, d'ailleurs partiellement déterminée par la décision prise, fut recherchée dans le même esprit.

Ces problèmes se rapportaient aux attributions du Service et à son organisation. Les premières peuvent être plus ou moins nombreuses. La seconde pose de multiples questions ayant trait les unes à la structure même du Trésor (unité ou multiplicité), les autres à l'autorité centrale, qui peut être le Ministère des Finances ou une administration séparée, qui peut aussi être un chef unique ou un comité de direction, d'autres encore aux agents chargés de l'exécution — laquelle pourra être confiée soit à des fonctionnaires soit à une banque —, d'autres questions enfin aux modalités de fonctionnement du Service, à la comptabilité, au contrôle interne.

Les facteurs qui ont déterminé le choix des solutions données par la Constituante à ces divers problèmes sont, pour une part, identiques à ceux qui l'avaient conduite à restreindre dans toute la mesure du possible l'influence du pouvoir exécutif sur la Trésorerie : méfiance

envers ce pouvoir, souvenirs de l'ancien régime ; claire notion des possibilités que la Trésorerie, même limitée à ses attributions essentielles, donne au Gouvernement ; désir de faire fonctionner au profit du pouvoir législatif ce moyen efficace de contrôle du pouvoir exécutif que constitue la Trésorerie. On peut y ajouter l'existence d'une tradition favorable aux administrations collectives en matière de finances, et l'importance relativement faible des dépenses, ce dernier caractère accentué encore par la décentralisation instituée par la Constituante.

Nous nous proposons de retracer l'histoire de la création de ce Comité de Trésorerie puis d'étudier son fonctionnement.

Nous ferons précéder le développement de l'objet propre de la présente étude par une description de l'Administration centrale des Finances de l'ancien régime, qui nous permettra de déterminer ce qui en a été conservé — et nous verrons que c'est beaucoup. Elle nous permettra également de préciser le sens de certaines formules employées par la Constituante pour caractériser l'organisation créée par elle, et qui ne s'expliquent qu'en tant qu'elles opposent cette organisation à celle qui la précède (chap. I).

Nous verrons ensuite l'Assemblée nationale retarder volontairement sa décision sur la direction du Trésor public, mais en déterminer partiellement le sens par le choix qu'elle fit d'un système général de finances (chap. II). Cette décision fut préparée, tant à l'intérieur de l'Assemblée que dans l'opinion publique, par des discussions où le point de vue politique fut principalement examiné (chap. III). Elle fut prise, en principe, au

cours du mois de mars 1791 (chap. iv) et complétée dans la lassitude et la bousculade des derniers jours de la Constituante (chap. v).

Un dernier chapitre sera consacré à l'étude de l'organisation définitive.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION CENTRALE DES FINANCES EN 1789

La Constituante élagua l'Administration centrale des Finances de l'ancien régime de ses attributions extra-financières qui, réunies à une partie de celles de la Maison du Roi, furent confiées au nouveau Ministre de l'Intérieur. Celui-ci reçut également des attributions purement financières : le contrôle de la gestion des collectivités locales¹, les autres étant réparties entre le Ministère des Contributions et Revenus publics d'une part et la Trésorerie nationale d'autre part².

Nous décrirons cette organisation de l'ancien régime en la présentant avec plus de détails dans la partie qui correspondait à l'institution que nous nous proposons d'étudier. Elle était assez complexe pour qu'il soit nécessaire de donner d'abord un tableau de ses organes, l'exposé de leurs attributions ne venant qu'ensuite.

1. Ce contrôle est toujours dans les attributions du Ministre de l'Intérieur, bien que les raisons qui le lui ont fait confier (inexistence d'un Ministère des Finances à proprement parler, le Ministère de l'Intérieur étant considéré comme l'un des successeurs du Contrôle général des Finances) n'existent plus.

2. Ainsi était établie la dualité entre ce qui devait être un peu plus tard le Ministère des Finances et le Ministère du Trésor. Elle devait subsister jusqu'à la Restauration.

Le Roi réunissait tous les pouvoirs. Il était assisté pour leur exercice de conseils et d'administrations.

§ 1. — LES CONSEILS ET LES BUREAUX

1° *Le Conseil royal des Finances et du Commerce* ¹.

a) *Le Conseil* créé par l'Edit du 5 juin 1787, par la fusion du Conseil royal des Finances et du Conseil royal du Commerce, se composait du Chancelier ou Garde des sceaux, d'un chef du Conseil royal des Finances et du Commerce, des Ministres d'Etat, du Contrôleur général des Finances et de deux Conseillers d'Etat.

b) *La Commission de préparation* ².

Les délibérations de ce Conseil étaient préparées par une « Commission de préparation » se réunissant au moins tous les quinze jours et comprenant le Chef du Conseil royal, le Contrôleur général, deux Conseillers d'Etat, ainsi que les personnes dont la présence pouvait être jugée utile.

c) Il était assisté de services permanents : *le Conseil de la grande direction des Finances et ses bureaux* ³.

1. Règlement pour la formation du Conseil royal des Finances et du Commerce. 5 juin 1787. Isambert, XXVIII, p. 354.

2. Règlement, art. 6.

3. Règlement pour l'Administration des Finances du roi et du commerce. 5 juin 1787. Isambert, XXVIII, p. 357. — Règlement pour la composition des commissions et bureaux dépendant du Conseil royal des Finances et du Commerce. 27 octobre 1787. Isambert, XXVIII, p. 456. — Règlement concernant les fonctions et la composition du bureau du commerce. 2 février 1788. Isambert, XXVIII, p. 500.

Le Conseil de la grande direction des Finances se composait du Garde des Sceaux, du Contrôleur général, des deux Conseillers d'Etat, suivant les besoins.

Les bureaux de la grande direction des Finances se composaient du Directeur général des Finances, des deux Conseillers d'Etat du Conseil royal, de douze autres Conseillers d'Etat, des quatre Intendants des Finances.

a) *Le Contrôleur général des Finances.*

2° *Le Contrôleur général des Finances.*

A la tête de l'ensemble de l'administration financière se trouvait le Contrôleur des Finances, dont les attributions étaient réparties, en 1789, entre Necker, avec le titre de Directeur général des Finances, et Lambert, Conseiller d'Etat, Contrôleur général des Finances en titre, mais chargé des seuls détails. Ils étaient assistés de trois comités, des bureaux, et de l'Administration centrale du Trésor royal.

b) *Les trois comités étaient :*

Le Comité pour les affaires contentieuses (quatre Conseillers d'Etat) ;

Le Comité pour les affaires administratives (un Conseiller d'Etat, cinq Maîtres des Requêtes) ;

La Commission pour l'administration des monnaies (deux Conseillers d'Etat, un Maître des Requêtes).

c) *Les détails de l'administration des Finances :*

Ils étaient divisés en quatre départements pour les finances, dirigés par des Intendants des Finances Douet de la Boullaye, de Bonnaire de Forges, de Chaumont de la Millière, Blondel), et un département pour le commerce, dirigé par un Intendant du commerce (de Tolozan) assisté d'un Intendant spécialement chargé des péages (Doublet de Persan).

- 1^{er} département : domaines, bois, droits domaniaux, péages ;
- 2^e département : ferme générale ;
- 3^e département : imposition, municipalités, octrois et finances des villes, bureaux des finances ;
- 4^e département : ponts et chaussées, travaux des ports, police du roulage, hôpitaux, prisons, dépôts de mendicité.

Le Contrôleur général se réservait les parties casuelles, les mines, les loteries, la Compagnie des Indes, les monnaies. Il avait toujours la possibilité d'évoquer une affaire.

d) *Le Trésor royal*¹. — Il se composait de l'Intendance du Trésor royal et de cinq départements, dirigés chacun par un administrateur.

1^o *L'Intendance du Trésor royal* avait à sa tête un Intendant du Trésor royal (Dufresne, Conseiller d'Etat assisté d'un premier commis des finances, de La Fontaine).

1. Edit de mars 1788. *Moniteur*. Réimpression. Introduction, p. 365.

Règlement général du 30 mars 1788 sur la manutention du Trésor royal. Isambert, XXVIII, p. 521.

Bureau des fonds et ordonnances.

Bureau de la maison du roi, pensions et autres dépenses courantes.

Bureau des brevets de pensions, garnisons ordinaires, etc.

Contentieux et détails monétaires.

Contrôle de la maison du roi et des dépenses diverses.

Contrôle des dépenses de la guerre.

Contrôle des dépenses de la marine et des colonies.

Contrôle de la comptabilité.

2° *Les bureaux du Trésor royal* étaient composés de cinq départements dirigés par des administrateurs du Trésor royal :

Premier département : Recettes et caisse générale
(De Laborde de Mereville, administrateur) :

Bureau de la dépense.

Bureau de la comptabilité.

Bureau de la comptabilité des anciens exercices de l'administrateur.

Caisse générale.

4 caisses auxiliaires, une pour chacun des quatre autres départements.

Deuxième département : Pensions et dépenses diverses (Savalette de Lange, administrateur) :

Bureau de la première commission.

Reconstitution.

Pension du service ordinaire.

Amortissement.

Comptabilité des dépenses autres que celles
de la maison du roi.

Comptabilité des pensions.

Troisième département : Dépenses de guerre (Fontaine de Biré, administrateur) :

Service et correspondance de l'extraordinaire
des guerres.

Artillerie et génie.

Ordinaire des guerres.

Maréchaussée.

Visa et contrôle des lettres de change.

Registres journaux et garde des acquits.

Comptabilité.

30 Trésoriers principaux et 33 Trésoriers particuliers dans les départements.

Quatrième département : Dépenses de la Marine (Boutin, administrateur) :

Bureau de Paris.

7 agents dans sept ports, 5 agents aux colonies.

Cinquième département : Dépenses de la maison du roi et dépenses diverses (Randon de la Tour, administrateur) :

Tenue des journaux.

Gages de la maison du roi, solde de la prévôté
de l'hôtel.

Chambre des deniers.

Menus plaisirs et garde-meubles.

Ecurie et vénerie.

Maison de la Reine.

Ponts et Chaussées.

Dépenses diverses.

§ 2. — LE RÔLE DU TRÉSOR PUBLIC

Le Roi exerçait seul les pouvoirs actuellement répartis entre le Parlement qui ouvre les crédits et les ministres qui engagent les dépenses, les liquident et consomment les crédits par leurs ordonnances. Ses ordonnances étaient les seuls titres de la dépense. Elles énonçaient ou n'énonçaient pas la nature du service fait par le bénéficiaire, et le dernier cas, celui des ordonnances de comptant, était assez fréquent. Il n'était nécessaire de produire à leur appui aucune pièce justificative, l'autorité qui les délivrait n'ayant pas besoin de se contrôler elle-même. Les trésoriers qui les payaient étaient donc des caissiers plutôt que des comptables au sens actuel du mot.

Essayait-on de maintenir une relation périodique entre des recettes et des dépenses ainsi ordonnancées ? Non, et l'ancien régime n'est jamais arrivé à la notion du budget qui est le document réalisant cet équilibre. Ce qui importait, c'étaient les fonds nécessaires aux paiements. Pourvu qu'ils fussent trouvés, on ne se préoccupait pas de savoir si les moyens employés ne rendraient pas le déficit plus profond.

La Trésorerie prenait ainsi une importance capitale en tant qu'elle était l'art de se procurer des disponibilités immédiates sans que cette recherche soit maintenue dans les limites fixées par notre actuel budget.

Les seules prévisions étaient celles des fonds¹. Ils étaient distribués pour l'année entière, entre les diffé-

1. Règlement pour la formation du Conseil royal des Finances et du Commerce, art. 8, 9 et 10.

rents départements du Ministère, par le Conseil royal des Finances, qui statuait au cours du mois de décembre sur le rapport des Secrétaires d'Etat. Le règlement du 5 juin 1787 prévoyait que cet état de distribution serait rendu public par la voie de l'impression. La même procédure devait être suivie pour les modifications à lui apporter en cours d'année.

Les inconvénients de cette façon de faire anarchique étaient peut-être rendus moins sensibles par le fait que les dépenses étaient peu nombreuses. Ils étaient atténués jusqu'à un certain point par le système des assignations de recettes, analogue à celui de nos comptes spéciaux, mais qui, en l'espèce, était une amélioration d'un régime général mauvais alors que les comptes spéciaux sont une infraction à des principes généralement appliqués et reconnus comme étant ceux d'une saine gestion financière. Sous l'ancien régime, les assignations de recettes entraînaient la limitation automatique de certaines dépenses. Dans notre régime, où cette limitation est assurée par le budget, restent seuls les inconvénients des comptes spéciaux : obscurité des opérations, absence de comptabilité annuelle.

Dans cette organisation, quel était le rôle des administrateurs du Trésor public substitués par l'Edit de mars 1788 aux Gardes du Trésor royal et aux Trésoriers des administrations particulières ? Ils procédaient à la centralisation matérielle des recettes. En principe, ils payaient les ordonnances émises par le Roi, mais, en fait, et pour une grande part, ces ordonnances n'intervenaient que pour la régularisation des dépenses déjà faites. Le paiement effectif était fait sur des états de distribution délivrés à la demande des Ministres et

arrêtés par le Contrôleur général des Finances. Ces états étaient repris dans des ordonnances générales qui, plus ou moins tôt — et parfois bien tard — étaient soumises à la signature du Roi. Ils avaient le même caractère que les ordonnances : pas de limitation par des crédits préalablement octroyés, pas de nécessité d'indication du service fait, pas de pièces justificatives. C'est leur existence qui pouvait faire dire que les *administrateurs du Trésor public étaient dans la dépendance du Ministère dont ils étaient les simples caissiers*.

En revanche, l'organisation intérieure du Trésor public et son fonctionnement avaient été fixés avec un grand luxe de détails, ce qui, évidemment, n'était pas inutile, mais n'avait qu'une importance accessoire.

CHAPITRE II

1789 - 1790

Le député Populus, représentant le Tiers état du bailliage de Bourg-en-Bresse, demandait à l'Assemblée nationale, dans la séance du 11 juillet 1789, de ne pas s'occuper de finances avant d'avoir achevé la Constitution.

Il ne faisait ainsi qu'exprimer le vœu général de ses collègues. Les députés aux Etats généraux, spécialement convoqués pour apporter un remède à la désastreuse situation du Trésor royal, avaient, en prenant le titre de Constituants, déjà manifesté leur volonté de subordonner la réforme financière à celle de l'Etat tout entier. Ils étaient, au surplus, peu pressés de liquider une situation financière dont l'amélioration serait vraisemblablement suivie sans tarder de leur renvoi.

La réorganisation de l'Administration financière devait particulièrement être retardée pour permettre de l'insérer dans l'ensemble des institutions à établir par la Constitution, en la conformant aux principes de celle-ci.

Mais il n'était vraiment pas possible, ni même nécessaire au point de vue égoïste de l'Assemblée, de reporter toute décision financière jusqu'après le plein

achèvement de la Constitution. Les principes généraux des finances devaient trouver place dans la Constitution elle-même. Des mesures d'ordre financier étaient d'une telle urgence que leur réalisation ne pouvait être différée. Enfin, la crainte du renvoi avant l'achèvement de la Constitution s'atténua vite, par suite de l'affaiblissement rapide du pouvoir royal.

Aussi le long intervalle de temps — près de deux ans — qui s'écoula entre l'ouverture des Etats généraux et la mise en chantier des projets de décrets relatifs à la Trésorerie nationale fut-il marqué par des mesures très importantes en ce qui concerne la question qui nous intéresse, car elles en déterminèrent pour partie la solution. On proclama les grands principes constitutionnels relatifs au rôle du pouvoir législatif dans la fixation des impôts et des dépenses publiques. On créa les Recettes de district. On établit une distinction entre les finances ordinaires et les finances extraordinaires. On refusa de faire assurer le Service de la Trésorerie par une banque.

Ce sont celles de ces décisions qui intéressent directement le Trésor public que nous allons étudier dans les paragraphes suivants. Nous examinerons également dans ce chapitre un projet de Comité de Trésorerie présenté par Necker et qui ne fut pas adopté.

§ 1. — LA DISTINCTION DES FINANCES ORDINAIRES ET DES FINANCES EXTRAORDINAIRES

Le budget extraordinaire des finances contemporaines fait face à certaines dépenses considérées comme exceptionnelles par des ressources elles-mêmes excep-

tionnelles, généralement produites par l'emprunt. Ces dépenses, et les ressources qui lui correspondent, sont classées à part des charges ordinaires et courantes, et constituent ainsi un budget séparé du budget général, le seul intérêt de cette présentation étant qu'elle permet de suivre avec plus de facilité l'emploi des fonds ainsi séparés.

La Constituante a essayé de faire jouer un autre rôle — qui aurait eu une importance capitale — à la distinction entre les finances ordinaires et les finances extraordinaires. Les premières auraient fait correspondre aux dépenses à la charge du pouvoir exécutif les impôts de répartition et les recettes dont le montant peut être prévu avec exactitude pour chaque année. On aurait eu alors la certitude que le pouvoir exécutif ainsi limité ne ferait aucune autre dépense que celles qui lui étaient permises. Les finances extraordinaires, alimentées par des ressources variables, seraient entièrement et directement gérées par le pouvoir législatif.

En fait, ce plan ne put être réalisé et il fallut faire une place, dans le système des finances ordinaires, à des produits variables, comme les contributions indirectes, les droits de timbre et d'enregistrement.

La séparation des finances ordinaires et extraordinaires était déjà préconisée par le baron d'Allarde¹ qui recommandait² la création d'une caisse nationale chargée de payer les intérêts et amortissements, les dépenses extraordinaires que la guerre pourrait nécessiter,

1. Allarde (Pierre-Gilbert, baron d'), capitaine au régiment de Chasseurs de Franche-Comté, député de la Noblesse de Saint-Pierre-le-Moutier.

2. Séances du 2 octobre et du 21 novembre 1789.

et aussi de compléter au Trésor royal ce qui serait nécessaire pour les dépenses à la charge du pouvoir exécutif, dans le cas où les impôts directs seraient insuffisants.

Pour Necker également¹ il convenait de distinguer les deux ordres de finances. Mais les opérations de finances extraordinaires devaient être confiées à une banque nationale, qui remettrait des billets de caisse au Trésor national, et recevrait en garantie de ses avances des titres, assignations ou rescriptions, remboursables sur les fonds extraordinaires provenant soit de la contribution patriotique, soit de l'aliénation des biens ou droits du domaine royal et du clergé. Pour que la banque nationale puisse au besoin négocier ces rescriptions, elles seraient établies à terme fixe, par exemple à raison de 10 millions par mois depuis janvier 1791 jusqu'en mai 1792, ce qui ferait 170 millions. Ces produits seraient centralisés par un receveur particulier, que l'on pourrait appeler Receveur de l'extraordinaire, sur la caisse de qui seraient assignées les rescriptions.

Quant à la banque nationale, point ne serait besoin de créer un nouvel établissement. Il suffirait de transformer la Caisse d'Escompte qui pourrait très bien tenir ce rôle.

Pour qui connaissait les sentiments d'hostilité nourris par l'Assemblée envers la Caisse d'Escompte, il était évident que cette proposition n'avait aucune chance d'être admise.

Le plan général du Comité des Finances sur les

1. Séance du 14 novembre. Buchez et Roux, t. III, p. 358.

finances du royaume ¹ présenté au nom du Comité des Finances par M. de Montesquiou ² prévoyait également la distinction des finances ordinaires et des finances extraordinaires. Mais, parmi les dépenses extraordinaires, il citait seulement les dépenses arriérées.

Les finances de l'Etat seraient divisées entre deux caisses. L'une, Caisse *nationale*, percevrait tous les impôts directs et acquitterait toutes les dettes (sauf les pensions), la liste civile et les dépenses concernant les provinces, ponts et chaussées, encouragement au commerce et à l'industrie, frais de perception et traitement des receveurs, travaux de charité, construction et entretien des bâtiments publics, police et garde de Paris, etc. La seconde, Caisse *d'administration*, percevrait le reste des revenus publics et acquitterait les dépenses des différents départements ministériels et des pensions, sous l'inspection des Ministres.

Le vicomte de Macaye ³ propose également la division des finances de l'Etat en deux branches ⁴. C'est aussi l'avis ⁵ du baron de Cernon ⁶. Cependant Du Pont de Nemours, après avoir défendu la Caisse d'Escompte contre les attaques de Mirabeau, soutint qu'une Caisse

1. Séance du 16 novembre 1789. Buchez et Roux, t. III, p. 365.

2. Montesquiou (Fezenzac) (Anne-Pierre, marquis de), maréchal de camp, membre de l'Académie Française, député de la Noblesse de Paris-ville.

3. Macaye (Pierre-Nicolas d'Haraneder, vicomte de), député de la Noblesse d'Ustaritz.

4. Séance du 21 novembre 1789.

5. Séance du 27 novembre 1789.

6. Pinteville, baron de Cernon (Jean-Baptiste de), député de la Noblesse de Chalons-sur-Marne.

nationale séparée de la Caisse d'administration était inutile¹.

Laborde de Mereville² montre l'inanité du système. Que se passera-t-il, demande-t-il, lorsque l'une des caisses étant garnie, l'autre sera vide ?

Un comité de dix membres nommé pour l'examen des divers projets de Caisse nationale se déclara favorable à l'institution d'une caisse particulière dans laquelle seraient versés des fonds extraordinaires (contribution patriotique, vente de biens nationaux et droits)³.

Le 19 décembre, la formation de la Caisse de l'Extraordinaire est adoptée.

Dans la séance du 21 décembre 1789, Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély) demande que son organisation soit décrétée dans le plus bref délai possible, avec le mode de règlement des dépenses arriérées et la nouvelle comptabilité du Trésor. On lui oppose la question préalable (Cazalez, Barnave, Clermont-Tonnerre). L'Assemblée décide qu'il n'y a pas lieu à délibérer.

§ 2. — LES PROJETS DE BANQUE NATIONALE

Les premiers jours de la Révolution virent naître un grand nombre de projets qui tendaient à faire assurer le Service de la Trésorerie par une banque nationale⁴.

1. Séance du 20 novembre 1789.

2. Laborde de Mereville (François-Louis-Jean-Joseph de), ancien Garde du Trésor royal, ancien administrateur du Trésor royal, député du Tiers Etat d'Etampes.

3. Rapport de Le Couteulx de Canteleu. Séance du 17 décembre 1789.

4. Buchez et Roux, t. III, p. 34 et suivantes, donnent une liste de ces projets.

Aucun de ces projets ne vint en discussion devant l'Assemblée constituante. Tout à la fin de l'existence de celle-ci, dans la séance du 24 septembre 1791, Le Couteux de Canteleu le regrettait et prétendait, peut-être un peu arbitrairement, que son sentiment était partagé par le Comité des Finances. D'après lui, une banque serait à même de parer aux insuffisances temporaires de recettes, ce qui est incontestable, et il ajoutait, ce qui l'est moins — l'exemple du Trésor public actuel le prouve — qu'elle serait seule à pouvoir le faire. Il ne se dissimulait pas toutefois que sa protestation était purement platonique, la considération invoquée par lui n'étant pas de nature à émouvoir une Assemblée qui savait bien qu'avant longtemps, avant le terme de la vente des biens nationaux, elle n'aurait pas besoin de moyens de Trésorerie.

Cette Assemblée ne devait pas tenir, d'ailleurs, à confier le Trésor national à un établissement privé que l'on pouvait soupçonner de complaisance à l'égard du pouvoir exécutif. Nombre de ses membres devaient se souvenir de l'expérience en ce sens faite par Law, et englober les projets de banque nationale dans la réprobation dont était frappé le « système ».

§ 3. — LES PROJETS DE CAISSE NATIONALE

Une autre formule fut également présentée au début de la Révolution : celle d'une Caisse nationale¹. Il semble qu'il n'y ait là qu'une extension illégitime de l'emploi du terme de caisse, qui paraît devoir être

1. D'Allarde, Montesquiou, Custine, Corméré, Le Couteux de Canteleu.

réservé à un établissement ayant une personnalité distincte de celle de l'Etat (Caisse des Dépôts et Consignations par exemple). Appliqué au Trésor public, ce terme n'implique aucun mode spécial de fonctionnement ou d'organisation. Une caisse fut cependant créée, mais elle gérât les finances extraordinaires. Nous avons fait brièvement l'histoire de sa création dans le paragraphe 1 du présent chapitre, où sont également énumérés certains des projets de caisse présentés.

§ 4. — LE PROJET DE BUREAU DE TRÉSORERIE DE NECKER ¹

Necker fit lire à la séance du 6 mars 1790 un mémoire où étaient recommandées d'importantes mesures d'équilibre financier et d'allègement fiscal. Prévoyant les difficultés que ce plan rencontrerait dans l'exécution, il proposait d'y parer par une réorganisation de l'Administration des Finances qui consistait essentiellement en la création d'un Bureau de Trésorerie, composé de membres choisis par le Roi dans l'Assemblée, et collectivement chargés de la direction des Finances. C'était reprendre, sous un autre nom et en étendant ses attributions, l'institution du Conseil royal des Finances et du Commerce.

Necker précise d'abord que les moyens qu'il propose ont seulement pour but de franchir les difficultés de l'année en cours. Pendant cette période, des difficultés infiniment plus grandes que celles que l'on rencontre

1. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. XII, p. 51 et suivantes.
Buche et Roux, t. IV, p. 472 et suivantes.

en temps normal, et qu'il sera d'ailleurs impossible de prévoir, se présenteront à l'Administration des Finances. Il sera donc impossible de fixer d'avance à celle-ci une marche régulière, et il faudra en définitive lui laisser des pouvoirs de décision que l'Assemblée n'acceptera peut-être pas de confier à un seul homme, lui, Necker. Il serait d'ailleurs heureux de partager sa lourde tâche avec des coassociés, qui seraient en même temps des témoins de la difficulté de cette tâche.

Il croit donc le moment particulièrement choisi pour mettre à exécution un projet qu'il a toujours eu en vue, dont il s'est souvent entretenu avec le Roi en d'autres circonstances, et qui s'approprierait d'une façon parfaite au nouvel ordre constitutionnel.

Ce projet, c'est celui de créer un Bureau de Trésorerie, qui ferait ce que Necker fait aujourd'hui, qui, sous l'approbation et l'autorité du Roi, fixerait les dépenses journalières (ordonnancement), déterminerait tous les modes de paiements, veillerait sur toutes les recettes, dirigerait, en un mot, toute l'action du Trésor public. Les membres en seraient en nombre fixé par le Roi et porteraient le nom de Commissaires de la Trésorerie. Les attributions du Contrôleur général des Finances étrangères à la direction du Trésor public seraient, mais seulement après le retour à la régularité financière, exercées par deux agents adjoints à ce Bureau.

Pour Necker, les avantages de cette organisation collective sont les suivants : le contrôle que les membres du bureau exerceront les uns sur les autres est un sûr garant de la régularité de leurs décisions. Ces décisions, qui doivent être délibérées en corps, ne peuvent être environnées d'aucun mystère. Plusieurs hommes accom-

pliront avec facilité et exactitude une tâche qui excède les forces d'un seul, ils pourront faire porter sur tous les points, et jusque dans le détail, un contrôle vigilant.

Tous ces avantages sont propres à prévenir la défiance des députés envers l'Administration des Finances et sont de nature à affermir le crédit public.

Mais le Roi ayant constitutionnellement le pouvoir de déterminer le mode et la forme des différentes administrations, quel est l'intérêt de présenter à l'Assemblée un projet qui peut être réalisé sans son intervention ? C'est que le Roi a cru ce faisant respecter les convenances. Mais c'est surtout parce qu'il a quelque chose à demander à l'Assemblée : qu'elle autorise ses membres à faire partie du bureau à créer. Or, de précédents décrets (7 novembre 1789 et 6 janvier 1790) interdisent à tout membre de l'Assemblée d'accepter aucune fonction à la nomination du Pouvoir exécutif.

D'après Necker, le principe de ces décrets ne serait pas applicable au cas présent. Ces décrets avaient pour but de mettre les députés à l'abri des séductions du Gouvernement ; or, les fonctions de membre du Bureau de Trésorerie seraient, non une faveur, mais une charge pénible. Il ajoute d'une façon un peu téméraire que les principes généraux doivent fléchir lorsque l'intérêt de l'Etat est en jeu.

Et l'intérêt de l'Etat serait que les membres du Comité de Trésorerie, ou tout au moins la plupart d'entre eux, soient pris dans l'Assemblée. D'abord parce que cette Assemblée contient des hommes très éclairés sur les affaires de finances, mais surtout parce qu'il est essentiel qu'il existe des relations continuelles — quotidiennes — entre l'Assemblée et l'Administration des Finances.

L'Administration qui comprend dans son sein des membres de l'Assemblée, sera toujours exactement éclairée sur les vues de celle-ci et pourra y conformer ses décisions. L'Assemblée, tenue immédiatement au courant des plus petites modifications de la situation des finances, prendra ses délibérations en temps utile et toujours en connaissance de cause, avantage que ne donne pas le contrôle exercé par des comités, car le contrôleur ne peut connaître les réalités comme les connaît celui qui est contrôlé.

En résumé, ce que Necker désire, c'est « qu'il n'y ait pas de séparation absolue entre l'administration et la législation des Finances ». Une telle séparation, ajoutait-il assez maladroitement d'ailleurs, a eu, depuis l'ouverture de la session, des inconvénients que l'on ne peut réparer.

Un dernier argument, destiné à hâter la décision de l'Assemblée, à la presser d'introduire ses membres au Contrôle général des Finances : l'état de santé de Necker le contraindra à se retirer dès le milieu de l'année, et peut-être définitivement.

L'organisation proposée par Necker présente une analogie avec celle que la Constituante adopta en 1791 : l'Administration des Finances a à sa tête non pas un homme seul, mais un comité. Mais il n'était pas possible à l'Assemblée de l'accepter. Il était encore trop tôt pour qu'elle prenne une décision aussi importante. Le projet de Necker ne précisait pas suffisamment les attributions du bureau qu'il proposait de créer, et surtout il n'indiquait pas assez dans quels rapports il devait être avec le Roi et avec l'Assemblée, ou plutôt on sentait bien que ces commissaires seraient, collectivement,

dans la situation d'un ministre, à l'entière disposition du Roi.

Une chose, d'ailleurs, devait choquer les membres de l'Assemblée, pour qui le pouvoir exécutif était l'objet d'une méfiance toujours en éveil. C'est la liberté laissée au Roi de faire son choix parmi les députés dans des conditions qui devaient, malgré les affirmations de Necker, faire craindre pour le maintien de l'indépendance des représentants.

La réponse ne se fit pas attendre. Le marquis de Montesquiou lut, à la séance du 12 mars 1790, et au nom du Comité des Finances qu'il présidait, un long rapport sur le plan de Necker¹ d'où l'on pouvait déduire que la proposition de Necker était repoussée.

Le mémoire de Necker, lu le 6, avait été renvoyé le lendemain au Comité des Finances, chargé de faire son rapport le 12. Le 8, le Comité avait nommé Commissaires pour le rapport : Montesquiou, Du Pont, Le Couteulx de Canteleu. Ces Commissaires, réunis le 9 au matin, décidèrent que le rapport serait fait par Montesquiou qui le commença le soir même et le termina dès le surlendemain, le jeudi 11, où il le soumit au Comité réuni à 7 heures du soir.

Les membres présents, au nombre de 24 à 25², discutèrent le projet de rapport jusqu'à 11 heures. La partie relative au Bureau de Trésorerie, dont Montesquiou traitait la question à fond, vint en discussion à 10 h. 1/2. Les uns voulaient qu'il ne soit pas fait état de cet

1. Buchez et Roux, t. V, p. 13.

2. Montesquiou, qui relate les circonstances dans lesquelles il prépara son rapport, précise que ce nombre est rarement dépassé.

objet dans le rapport, d'autres admettaient la critique de Montesquiou. On alla aux voix : partage absolu, 8 contre 8 ; un parti moyen fut adopté à l'unanimité : on exposerait à l'Assemblée les avantages et les inconvénients du bureau sans conclusion aucune.

C'est ce rapport qui fut lu à la séance du 12 mars.

Pour Montesquiou, il est parfaitement désirable que des liens très étroits unissent la Législature et l'Administration des Finances. Il va même plus loin. Ici, l'exécution ne peut pas être séparée de la législation.

« Il n'en est pas de la législation des finances comme de la législation dans toute autre matière, dit-il. Les lois civiles et criminelles ne sont pas et ne doivent pas être exécutées par ceux qui les dictent ; mais il est une exécution inséparable de la législation des finances. C'est l'Assemblée législative qui doit juger du compte en dépense et en recette. C'est elle qui doit déterminer la charge publique et qui doit établir l'impôt. C'est elle qui doit régler la répartition ; c'est elle qui doit examiner, autoriser ou proscrire les différentes méthodes de recettes et d'emploi ; c'est elle qui doit fixer toutes les dépenses des départements ou des provinces. Il faut le dire, la législation en finances ne se distingue point de l'Administration du Trésor public. »

Mais ni l'Assemblée, ni même des comités limités au contrôle et à l'inspection, ne peuvent suivre la marche journalière d'une administration, d'ailleurs si complexe. Montesquiou va-t-il donc accepter le plan de Necker et confier à un bureau dont les membres seraient choisis dans l'Assemblée le soin de gérer les affaires financières ? Il ne va pas jusque-là, car l'obstacle que les décrets des 7 novembre et 6 janvier oppo-

sont à une pareille façon de faire lui semble insurmontable. La lettre de ces décrets en serait violée ; quant à les abroger, une assemblée soucieuse de montrer de la fermeté dans ses décisions ne saurait y songer. D'ailleurs, bien qu'il Necker le conteste, sa proposition est contraire à l'esprit même de ces décrets. Il faut que l'Assemblée puisse résister à toutes les séductions du pouvoir exécutif. Or, l'importance des places en question pourra permettre à cette séduction de s'exercer avec force. Il faut aussi que l'Assemblée puisse mettre en jeu la responsabilité des chefs de l'Administration des Finances : le pourra-t-elle s'ils ont été choisis dans son sein ?

Le projet de Necker doit donc être repoussé.

Dans la séance même où le rapport de Montesquiou était présenté, Necker, essayant de défendre contre lui son projet, fit lire un mémoire par lequel il est informé, dit-il, que l'Assemblée nationale approuverait le principe du Bureau de Trésorerie tel qu'il est présenté par lui, mais se refuserait à consentir à l'entrée de ses membres dans ce bureau.

Une telle restriction mettrait absolument obstacle à la réalisation du désir du Roi. La création de ce bureau perdrait son principal intérêt si elle ne permettait pas des relations incessantes entre le Corps législatif et l'Administration des Finances. Il serait d'ailleurs impossible, dans les circonstances actuelles, de créer un pareil organisme sans avoir recours aux membres de l'Assemblée : il n'y a pas, en dehors d'elle, un assez grand nombre de personnes compétentes, ses membres ont seuls l'autorité nécessaire pour diriger dans la difficile période qui est traversée.

On ne peut espérer que les comités de l'Assemblée puissent suppléer un bureau participant à l'action. Ces comités, cantonnés dans la préparation des dispositions d'ordre général, ne peuvent pas — et ils ne savent pas — s'occuper des combinaisons particulières qui sont la tâche de l'Administration des Finances. Ils ne suffisent donc pas à satisfaire le désir, que l'Assemblée doit naturellement avoir, de tout connaître en matière de finances par l'intermédiaire de ses propres membres. Pourquoi alors ne pas adopter un projet si convenable à ce point de vue et si propre à ranimer la confiance ?

On lui oppose des précédents décrets. Mais ces décrets ont été pris par l'Assemblée elle-même, qui peut donc les modifier, et qui doit avoir d'autant moins de scrupules à le faire qu'il s'agit ici de circonstances tout à fait différentes.

Ces décrets ont été pris, en effet, pour mettre les députés à l'abri des séductions du Gouvernement. Mais peut-on vraiment considérer que l'offre des places du Bureau de Trésorerie puisse être un moyen de séduction ? Ces places ne sont qu'une charge pénible ; on peut, si on le veut, spécifier qu'il ne leur sera pas attribué d'appointements, on peut même exiger que ceux qui les auront acceptées ne pourront, pendant la présente session, être nommés au Conseil du Roi. Les ministres, d'ailleurs, ne sont plus à craindre depuis que leur influence a été étroitement bornée.

Il faut conclure : un homme seul ne peut assumer la charge d'une administration sur laquelle repose le crédit public. L'unité d'action est sans doute désirable, mais la permanence et l'invariabilité ne le sont pas

moins, et elles ne peuvent être assurées que par un bureau composé de plusieurs personnes.

On dit aussi que l'Assemblée verrait un inconvénient à ce bureau : c'est qu'une responsabilité collective est moins simple, moins facile à mettre en jeu qu'une responsabilité individuelle. Mais cette objection est le fait de ceux qui n'ont pas une vue exacte de la responsabilité : elle n'a pas pour but la punition des abus mais la garantie contre eux. Or, à ce point de vue, l'administration collective est la meilleure. Son infériorité dans l'application de la responsabilité est largement compensée par la certitude qu'elle donne de ne pas avoir à y recourir.

Ces rapports et ces mémoires ayant été entendus par elle, l'Assemblée passa purement et simplement à l'ordre du jour.

Necker compléta son mémoire par des observations sur le rapport du Comité des Finances distribuées aux députés. Il revint sur la question des décrets : ils ne peuvent lier l'Assemblée d'une façon indissoluble. Les intérêts véritables de la Nation pourraient être sacrifiés si les députés s'interdisaient à eux-mêmes la faculté de modifier leurs décrets lorsqu'ils y sont poussés par de justes motifs. Il trouve extraordinaire « l'association de deux volontés dont l'une conduirait l'Assemblée nationale à refuser toute espèce de part à l'administration du Trésor public, même par la seule médiation de quelques-uns de ses députés, et l'autre l'engagerait à déterminer, sans concert avec cette administration, les dispositions qui l'intéressent ».

Montesquiou rédigea une réponse qu'il fit également

distribuer. L'Assemblée a prononcé. Mais, précise-t-il, la question, résolue pour le présent, n'est pas tranchée pour l'avenir. Il n'a jamais appliqué aux législatures à venir ce qu'il a dit pour le Corps constituant. Necker se plaint de la rareté de ses rapports avec l'Assemblée ? Alors, pourquoi n'a-t-il pas cherché à en établir avec les comités, et en particulier avec le comité restreint créé justement pour cet objet ?

Mais Necker n'abandonnait pas la partie.

Une lettre du Roi, transmise par le Garde des Sceaux et lue par le Président à la séance du 25 mars 1790, pressait l'Assemblée d'examiner le projet. Dêmeunier, tout en estimant probable que l'Assemblée ne veuille pas s'écarter de ses décrets, propose néanmoins l'examen de cette lettre à l'ordre du jour du lendemain, ce qui est adopté.

Le 26 mars, divers orateurs (Delarevellière-Delepeaux, Lucas, Dêmeunier, le marquis de Sillery, Barnave, le comte de Mirabeau, Garat l'aîné) expriment leur surprise d'un tel rappel et s'étonnent que la lettre du Roi ne soit pas contresignée par un Ministre. Tous sont d'accord pour qu'il ne soit pas revenu sur les décrets. Après une très brève discussion, l'Assemblée passe à l'ordre du jour.

Ainsi fut repoussé le projet de Necker. Il devait cependant passer beaucoup de choses de ce premier projet dans l'organisation définitive. Le principe, d'abord, que la séparation des pouvoirs absolus ne s'applique pas aux rapports entre l'Administration des Finances et le pouvoir législatif, avait été clairement exposé et n'avait pas reçu de contradiction. L'organi-

sation collective préconisée par Necker devait être également adoptée par l'Assemblée. Enfin, si elle persista dans son refus d'autoriser ses membres à s'immiscer dans l'administration active, l'Assemblée organisa son Comité de Trésorerie dans de telles conditions qu'elle y était constamment présente et y exerçait la véritable autorité.

§ 5. — LA LIQUIDATION
ET L'ORDONNANCEMENT A LA LÉGISLATURE

Le décret du 17 juillet, sanctionné le 8 août 1790, confia au pouvoir législatif la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, ces opérations étant considérées comme comprises dans son droit général de contrôler l'emploi des subsides octroyés par lui. Les compétences financières exercées sous l'ancien régime n'étaient pas modifiées en elles-mêmes, leur répartition seule étant changée : la liquidation et l'ordonnancement passaient du Roi au Corps législatif. Le pouvoir exécutif conservait seulement dans ses attributions l'établissement des états de distribution correspondant aux autorisations données par le Corps législatif, payables par les comptables. Mais, différence essentielle, ces états ne pouvaient en aucun cas être payés avant que l'autorisation de payer fût donnée.

Ce n'est qu'en 1793 que le pouvoir de liquidation et d'ordonnancement fut restitué à l'exécutif, et depuis 1810 seulement ce pouvoir est exercé par les Ministres et non par le Chef de l'Etat.

CHAPITRE III

LES PROJETS D'ORGANISATION DU TRÉSOR PUBLIC

§ 1. — LE POINT DE VUE POLITIQUE

Le problème de la Trésorerie fut principalement traité par la Constituante comme un problème politique se rapportant à l'influence plus ou moins grande à accorder au Corps législatif d'une part, au Roi et à ses Ministres d'autre part. L'examen qui en fut fait se présenta comme une discussion juridique du principe de la séparation des pouvoirs. C'est également du point de vue politique, qui pouvait seul intéresser l'opinion publique, que la question fut débattue en dehors de l'Assemblée.

Une remarque préliminaire doit être faite. La Constituante n'a pas connu de partis organisés tels que ceux auxquels sont attachés d'une façon permanente les membres de nos Assemblées. On se vantait alors, au contraire, de n'appartenir à aucun groupe. Il a toutefois été possible de classer les constituants d'après leurs tendances politiques, sans trop d'arbitraire, et c'est ainsi que l'on a distingué dans l'Assemblée une extrême droite (Absolutistes), une droite, un centre droit (Monarchiens ou Impartiaux), un centre gauche (Patriotes ou Constitutionnels), une gauche (Triumvirat, Jacobins première

manière puis Feuillants), une extrême gauche (Démocrates) ¹.

Dans la discussion relative à l'organisation de la Trésorerie, nous verrons s'opposer les membres du centre droit, partisans de l'autorité royale, et ceux du centre gauche qui désirent apporter de fortes limites à cette autorité. Mais le centre gauche se divisa sur la place exacte à donner à ces limites, une partie de ses membres suivant la théorie, que nous retrouverons plus loin, élaborée par Condorcet, Rœderer et Clavière. Quant à la gauche et à l'extrême gauche, elles suivirent la partie dissidente du centre gauche. La droite, elle, n'intervint pas dans la discussion, dont le résultat ne pouvait que lui être défavorable. En définitive, ce fut la partie du centre gauche qui n'entendait pas soustraire entièrement la direction du Trésor public au pouvoir exécutif qui l'emporta.

En dehors de l'Assemblée, la question a été particulièrement traitée par des membres du Club de 1789 : c'était à lui qu'appartenaient les trois théoriciens Condorcet, Rœderer, Clavière suivis par certains membres du centre gauche.

Nous étudierons dans ce chapitre les divers rapports et projets présentés soit par la Constituante, soit en dehors d'elle. Dans un autre chapitre, nous suivrons les débats de l'Assemblée.

§ 2. — LE PREMIER RAPPORT DE LE BRUN

Le Brun présenta le premier un projet d'organisation du Trésor public qui pouvait faire l'objet d'une dis-

1. Aulard, *Les orateurs de l'Assemblée Constituante*.

cussion sérieuse. Il le fit incidemment dans l'un des rapports qu'il présentait au nom du Comité des Finances sur toutes les parties de la dépense publique. Le 21 juillet 1790¹, il en arriva aux divers emplois du Trésor public. Il proposa, dans un projet de décret en quatorze articles, une organisation de celui-ci qui respectait dans ses principes et jusque dans ses détails celle qui existait : il maintenait le principe des administrateurs mais en réduisait le nombre de cinq à trois ; il proposait la suppression de l'administrateur chargé de la dépense de la maison du Roi, qu'il estimait inutile, aucun contrôle ne devant être exercé sur les dépenses de cette nature et le Trésor public devant se borner à remettre en masse au souverain le montant de sa liste civile. Il proposait également la suppression du département chargé de payer les pensions et les intérêts de la dette, ces attributions pouvant être, à son avis, transférées avec beaucoup d'avantages aux trésoriers et payeurs des rentes. Ces derniers — dont le maintien était proposé — pourraient faire ces paiements sans augmentation de traitement ; on pouvait avoir confiance en leur diligence, car si la comptabilité du Trésor public était longuement arriérée, la leur était complètement à jour. Mais le département du Trésor public, qui payait rentes et pensions, procédait également aux opérations de reconstitution des rentes et à leurs amortissements, attributions qui ne pouvaient être transférées aux payeurs ; les reconstitutions se feraient au bureau de liquidation du ministère chargé de l'administration

1. Procès-verbal, t. XXV.

Moniteur.

Archives parlementaires, 1^{re} série, t. XVII.

générale et non au Trésor public. Quant aux amortissements, ils seraient l'œuvre de la Caisse de l'Extraordinaire.

Le Brun n'alla pas plus loin dans la voie des suppressions et proposa le maintien des trois autres administrateurs de l'édit de 1788. Il précisait bien toutefois que si, pour des raisons de commodité, il était partisan de trois départements distincts, il tenait à ce qu'ils restent unis, et repoussait le système des trois caisses complètement séparées. Dans ce dernier système en effet, une caisse peut conserver des fonds stagnants alors qu'une autre n'a pas les disponibilités nécessaires aux paiements qui lui incombent.

Il était encore trop tôt pour que l'Assemblée prît une décision sur ces importants objets. Sur la proposition de l'un de ses membres, elle décida : 1° que le projet serait imprimé et complété par le détail sur certains points des dépenses à résulter de l'organisation projetée ; 2° que le premier Ministre des Finances lui remettrait un mémoire contenant ses vues sur la meilleure organisation du Trésor public. Quant au projet de Le Brun il devait être désavoué par le Comité des Finances, au nom de qui il avait été présenté, et, dans sa séance du 13 décembre 1790, ce Comité décida qu'aucun projet de décret ne serait plus porté à l'avenir comme projet du Comité qu'après avoir été discuté article par article ¹.

1. *Procès-verbaux du Comité des Finances*, édités par Bloch, p. 425.

§ 3. — LE PROJET DE BRIOIS DE BEAUMEZ

Briois de Beaumez¹ publia un projet qui avait pour principal objectif de séparer de la façon la plus absolue le service de la recette et celui de la dépense. Non seulement il estimait que les fonctions de receveur et de payeur devaient être séparées, mais il lui semblait que c'était encore introduire une trop grande complexité dans les écritures comptables, et une trop grande facilité de désordre, que de faire verser directement, par la caisse centralisatrice des recettes, aux trois Payeurs principaux institués par son projet, les fonds destinés aux dépenses publiques : une caisse principale des dépenses s'interposait entre elle et eux. Les produits encaissés par les receveurs devaient être transmis par eux à la *Caisse des revenus nationaux*. Celle-ci les verserait en masse à la *Caisse des dépenses nationales* qui les répartirait mensuellement entre les *trois Payeurs principaux* (de la liste civile, de la marine et de la guerre). Il ne semblait toutefois pas possible à Beaumez de dispenser cette Caisse des dépenses nationales de payer en détail les dépenses d'administration générale et les intérêts de la dette publique.

En résumé, la Caisse des revenus nationaux recevait en détail des comptables locaux et ne faisait qu'une dépense : son versement à la Caisse des dépenses nationales. La Caisse des dépenses nationales ne faisait qu'une seule recette : le versement de la Caisse des revenus nationaux. Ses dépenses se divisaient en deux catégories : les versements mensuels en masse aux trois

1. Briois de Beaumez (Bon-Albert), premier Président du Conseil d'Artois, député de la Noblesse d'Arras.

Payeurs principaux d'une part, les paiements de détail pour certains objets d'autre part.

La comptabilité de chacune de ces Caisses était ainsi extrêmement facile et claire. Celle de l'ensemble du Trésor public était tenue par un *Bureau central de comptabilité* qui recevait jour par jour les états détaillés des recettes et des dépenses de l'administrateur de la Caisse des revenus nationaux, de celui de la Caisse des dépenses nationales et des Payeurs principaux, tout au moins de ceux de la guerre et de la marine ; celui de la liste civile était dispensé de cette production, l'emploi des fonds qui lui étaient remis chaque mois (et dont le montant total était connu par les livres de la Caisse des dépenses) n'intéressant pas la Nation. Ce Bureau était soumis à l'inspection permanente des Administrateurs et Payeurs principaux dont il centralisait la comptabilité, et dont les intérêts divergents en l'espèce (la décharge de l'un constituant la charge de l'autre) étaient la sûre garantie que ses écritures seraient correctement tenues. Le compte établi par lui serait rendu public dans les trois premiers mois de l'année.

Enfin, des commissaires désignés par le Corps législatif avaient un droit de vérification constant de toutes ces opérations, sans toutefois avoir le droit d'intervenir directement dans aucune.

Nous verrons que ce projet exerça une influence considérable sur l'organisation définitive du Trésor public, où l'on retrouve les caisses centrales — d'ailleurs plus nombreuses que celles du projet mais toutes soumises à un même Caissier général —, les Payeurs principaux et le bureau de correspondance préconisés par Briois de Beaumez.

§ 4. — LE SECOND RAPPORT DE LE BRUN¹.

Le 11 décembre 1790 Le Brun présenta un second rapport sur l'organisation du Trésor public. Il posait ainsi la question :

Dans un gouvernement simple, c'est-à-dire qui ne met pas en jeu des pouvoirs séparés, les seuls principes auxquels soit soumise l'organisation du Trésor public sont l'ordre et l'économie. Dans un gouvernement composé, comme celui que la Constitution établit, le mécanisme intérieur du Trésor public reste le même, toujours soumis à ces deux principes, mais il faut de plus régler l'impulsion qu'il doit recevoir de chacun des pouvoirs constitués. Le Brun examinera successivement l'organisation à donner au Trésor public, abstraction faite de toute question constitutionnelle, puis la place que doit occuper le Trésor ainsi établi dans l'ensemble des pouvoirs publics.

« L'organisation intérieure du Trésor public, dit Le Brun, doit être identique à celle que donnerait à sa trésorerie un particulier dont la fortune approcherait de la fortune publique. » C'est là une assimilation inexacte, et que Le Brun se garde bien de pousser trop loin. Elle est inexacte parce que le Service de la Trésorerie est un service public, soumis comme tel à des nécessités spéciales qui demandent une organisation particulière. Devant fonctionner d'une façon ininterrompue, ce Service doit avoir des agents soumis à un régime spécial, moins libéral que celui du droit privé. Tenu à une moralité scrupuleuse, il ne peut établir ses

1. *Archives parlementaires*, t. XXI, p. 370.

contrôles comme le ferait un particulier, en les limitant de telle sorte que les frais n'en dépassent pas le rendement. Enfin, il est certain qu'en fait un particulier fera gérer ses intérêts par un petit nombre d'agents bien payés, alors que l'Etat préférera la solution contraire.

Quoi qu'il en soit, voici les lignes générales de l'organisation proposée par Le Brun :

Le premier principe affirmé est celui de l'unité du Trésor public. Plus de ces divisions de recettes avec affectation aux diverses natures de dépenses, source permanente de gaspillage et de déprédations. La dette publique elle-même ne doit pas faire exception, sous prétexte de favoriser le crédit. L'affectation d'un gage à son paiement n'est qu'une chimère, car il n'y a pas de caisse inaccessible au souverain dans une monarchie absolue et, dans le régime établi par la Constitution, cette précaution est inutile. Toutefois, la Caisse de l'Extraordinaire, créée dans des circonstances exceptionnelles, sera maintenue jusqu'à l'achèvement de ses opérations.

Mais ce Trésor unique n'en comprendra pas moins des caisses multiples : les unes effectueront la recette, les autres la dépense, ces dernières spécialisées à leur tour d'après la nature des dépenses à faire. Une seule caisse, en effet, par la confusion des détails qu'elle embrasse forcément, est incompatible avec l'ordre qui doit régner dans la comptabilité.

A la tête de cette Administration sera un « ordonnateur unique » qui hâtera les recouvrements, dirigera le mouvement des fonds, prendra les dispositions nécessaires pour procurer le cas échéant au Trésor les moyens qui lui feraient temporairement défaut. La Comptabi-

lité sera organisée en partie double, contrôlée pièce par pièce par des agents différents des caissiers, vérifiée à des intervalles très rapprochés, récapitulée et balancée chaque année.

Reste à placer cet organisme dans l'ensemble des Pouvoirs publics.

Pour Le Brun, la direction de l'ensemble des Caisses devrait être confiée au Pouvoir exécutif. C'est ce qu'il a soutenu dans son premier rapport. Mais il reconnaît que les souvenirs de la prodigalité ministérielle et la défiance envers le Pouvoir exécutif, qui ne tombera qu'après un long exercice de la responsabilité ministérielle, rendent cette solution impossible, pour l'instant tout au moins.

Quant à exclure entièrement le Roi de cette direction, ce serait contraire aux principes ; on ne peut vouloir ni que le Roi soit étranger à l'administration ni que l'Assemblée exécute des actes d'administration, car il appartient aux représentants de la Nation « de prescrire les règles et les formes ; s'ils sortent de là ils cessent d'être des législateurs ; ils ne sont plus que des agents responsables ».

La solution qui consisterait à séparer les Caisses de recettes et les Caisses de dépenses, et à confier ces dernières au Pouvoir exécutif en laissant les premiers sous l'autorité du Pouvoir législatif, doit également être repoussée. Elle laisse bien au Pouvoir exécutif la possibilité d'exercer son action sur la partie de la Trésorerie qui le concerne le plus directement : celle qui a trait aux dépenses, mais elle ne supprime pas l'intervention de l'Assemblée dans l'exécution. Elle est d'ailleurs impraticable pour une autre raison. Il n'y aurait aucun

accord entre les deux séries de Caisses : les premières faisant leurs versements aux secondes sans en connaître les besoins réels, ou bien les Caisses de dépenses conserveraient inutilement et dangereusement des fonds dont elles n'auraient pas l'emploi, ou au contraire l'insuffisance des fonds disponibles dans la Caisse d'administration rendrait impossible l'exécution du service.

De tout ceci, Le Brun conclut que le service de la Trésorerie doit être confié au Pouvoir exécutif, que le Pouvoir législatif doit limiter son rôle à l'inspection et à la surveillance du service, que cette inspection et cette surveillance, il doit les exercer d'une façon active, habituelle, permanente. Active, d'où la nécessité d'un comité peu nombreux. Habituelle, donc de tous les instants et étendue à toutes les parties du service. Permanente et non pas limitée à la durée des sessions du Corps législatif. Si l'on ajoute à cette surveillance la publicité de documents que l'administration serait tenue de fournir régulièrement et à des dates rapprochées, on pourra être certain que toutes les précautions possibles auront été prises.

Quelle est l'organisation proposée en application de ces principes ?

A la tête du Trésor public, un ordonnateur général du Trésor public nommé par le Roi, assisté dans sa tâche par cinq bureaux ayant à leur tête un premier Commis des Finances, un Trésorier général, comptable centralisateur des recettes. Des payeurs, pour la guerre, la marine, les dépenses diverses.

Les Receveurs de district restent en dehors de cette organisation.

L'ordonnateur dirigera le mouvement des fonds, le

contrôle des recettes et des dépenses, le travail de comptabilité. Mais il n'aura pas d'action sur les Corps administratifs chargés du recouvrement des impositions, lesquels sont surveillés par le Ministre de l'Intérieur. De là résulte la nécessité d'un Comité d'administration des finances où se réuniraient l'Administrateur, le Ministre de l'Intérieur, et le Ministre de la Justice — car l'Administration de la Justice influe sur la perception des impôts — lequel Comité discuterait de toutes les matières qui intéressent la perception et le versement des revenus.

Ce projet avait été préparé par le Comité des Finances et le Comité de Constitution. Ces deux Comités se séparaient sur le dernier point : la composition du Comité d'Administration des Finances. Le Comité de Constitution, tout en ne désirant pas subordonner le Trésor public au Pouvoir législatif — comme nous verrons que proposait de le faire le Comité de l'Imposition ¹ — n'allait pas aussi loin dans la limitation de l'influence de ce Pouvoir que le Comité des Finances, et proposait que deux commissaires du Pouvoir législatif siégeassent dans le Comité d'administration des Finances, assistant l'Administrateur général et les deux Ministres. Le Comité des Finances ne retint pas cette suggestion et, tout en estimant qu'une pareille organisation « paraîtrait découler des principes dans la rigueur de leur expression, [il] a pensé que cette conséquence s'écarterait du véritable esprit de la Constitution. Il a pensé que le Corps législatif était et devait rester étranger à l'exécution, que ses commissaires, associés aux agents du Pouvoir exécutif, confondraient les pouvoirs et énerveraient la

1. Ci-dessous, p. 57.

responsabilité ». Il admet toutefois la création d'un comité composé des Ministres. Quant à la surveillance, elle sera exercée par les délégués de chaque Législature, qui pourront se faire représenter, quand ils le désireront, tous documents qu'ils jugeront à propos. Ils recevront chaque semaine l'état de la recette et de la dépense. Des états mensuels seront imprimés. Une fois chaque mois ces délégués vérifieront la caisse.

Le Comité de Constitution n'abandonna pas, toutefois, son projet et Dêmeunier, dans son rapport sur l'organisation du Ministère présenté le 7 mars 1791 à l'Assemblée, renouvelle le vœu de voir introduire des surveillants nommés par la Législature dans le Comité d'Administration des Finances ¹.

L'Assemblée ne statua pas sur ce rapport, dont l'impression fut ordonnée.

§ 5. — LES IDÉES DE CONDORCET

Nous connaissons les idées de Condorcet par un article qu'il publia en juin 1790 dans le *Journal de la Société de 1789* ² et par une brochure parue à la même époque ³. L'article étudie la place qu'il convient de réserver à l'Administration des Finances dans l'ensemble des Pouvoirs publics. La brochure décrit avec un certain détail les attributions de ce qu'elle appelle, d'une façon caractéristique, le « pouvoir chargé d'administrer le Trésor national », et propose un plan d'organisation de ce pouvoir.

1. Buchez et Roux, t. IX, p. 171.

2. *Journal de la Société de 1789*, n° 3, 19 juin 1790.

3. Sur la constitution du pouvoir chargé d'administrer le Trésor national.

Les idées ainsi exposées par Condorcet sont intéressantes à un double point de vue. Condorcet ne se contente pas d'examiner le problème de la Trésorerie à un point de vue purement technique, mais le traite en considération des principes généraux du droit constitutionnel, et sa solution est digne d'attention, venant d'un des théoriciens les plus éminents, les plus écoutés de l'époque. L'importance de ces idées est, d'autre part, manifestée par le fait que Condorcet, lors de la création du Comité de Trésorerie, fut choisi comme l'un des six Commissaires.

Ces idées sont résumées ci-après :

1° *Le Trésor public et la séparation des pouvoirs.*

a) *La notion de séparation des pouvoirs.*

Il ne faut pas se faire une religion, dit Condorcet, du principe de la séparation des pouvoirs. Ce serait confondre la distinction « métaphysique des pouvoirs » et leur distribution réelle.

La distinction précise des pouvoirs est l'œuvre du théoricien, et est utile au théoricien seul. Elle lui permet de construire la théorie de l'ordre social sur des principes sains et rigoureux. La distribution des pouvoirs est une opération purement politique, qui ne doit être faite qu'en considération des intérêts des citoyens. Ceux-ci ont besoin d'une organisation qui leur assure la jouissance de leurs droits, des lois justes et sages, une administration douce, active, éclairée, et surtout à l'abri de la corruption. Pour atteindre ces buts, il peut être nécessaire de distribuer les pouvoirs dans la réalité tout autrement que ne le laisserait pré-

voir la théorie. Il peut être utile de confier à plusieurs corps séparés l'exercice de diverses parties d'un même pouvoir. Il peut l'être de réunir les portions de plusieurs pouvoirs dans une seule main, ou de les attribuer à un corps unique.

D'ailleurs, les fidèles de la religion de la séparation des pouvoirs admettent bien que le Pouvoir législatif exerce des fonctions purement administratives, comme fixer les impôts, en déterminer le tarif, procéder à sa répartition. Ils peuvent donc admettre également que ce pouvoir se réserve l'exercice des fonctions qui ne peuvent être confiées à d'autres sans danger pour la liberté.

b) *La séparation des pouvoirs et la Trésorerie.*

Or, c'est le cas pour le Service de la Trésorerie. Nous verrons en effet qu'il y a toute une partie de la disposition des fonds nationaux que la loi ne peut régler d'une manière précise ; il faut que le pouvoir de l'administration sur elle soit réduit au strict minimum. Il suffit que le Pouvoir exécutif puisse faire acquitter les dépenses publiques — bien entendu d'après les décrets qui en ont fixé l'étendue et déterminé l'emploi — et, pourvu que l'Administration du Trésor national lui en offre les moyens, il ne doit pas exercer sur elle une influence qui ne peut être qu'inutile et même dangereuse. La seule tâche que le Pouvoir exécutif doive assumer en matière financière, c'est la surveillance de toutes les opérations, leur police au sens large, car il doit connaître à chaque instant la situation des affaires publiques pour en tenir informé le Pouvoir législatif.

2° *La Trésorerie et les impôts.*

D'ailleurs, le danger que présente l'indétermination existant dans la disposition des fonds nationaux peut être corrigé dans une large mesure par le choix que l'on fera des impôts.

Il y a deux grandes classes d'impôts. Les premiers sont des impôts de répartition. Pas d'arbitraire, pas d'abus possibles. Pour les autres, les difficultés sont plus grandes. Ils devront être écartés dans la mesure du possible.

3° *Organisation du Trésor public.*

Il importe à l'unité du pouvoir et à celle des opérations qu'il y ait dans la capitale une caisse unique chargée de tout recevoir, comme de tout payer, et tenue par un seul *Trésorier*. Les Trésoriers particuliers des départements et des districts, de même que les Caissiers particuliers ou généraux des régies qui pourraient subsister, ne pourraient payer ou faire sortir de leur caisse l'argent destiné aux dépenses nationales que sur l'ordre de ce Trésorier.

Ce Trésorier serait élu par le Corps législatif. Sa destitution serait possible, mais sous de telles conditions que les ambitieux ne pourraient la provoquer sans raisons légitimes. Il serait élu pour un temps assez long — ce qui lui permettrait d'acquérir une certaine expérience et lui donnerait la possibilité de faire des économies rendant moins nécessaire un traitement élevé — mais non à perpétuité.

Le Trésorier ne pourrait ordonner ou faire aucun paiement que sur l'ordre d'un *Comité formé de dix*

directeurs du Trésor national, élus à la fin de chaque Législature pour remplir cette fonction pendant la Législature suivante.

Chaque semaine ils donneraient au Trésorier l'état détaillé et motivé des dépenses de la semaine suivante, et l'ordre pour les fonds destinés à ces dépenses.

Un commissaire, élu de même, sous le titre de *Procureur des créanciers* de la Nation, serait chargé de présenter chaque semaine l'état des fonds nécessaires pour payer les intérêts ou les capitaux suivant l'ordre général fixé pour l'année par la Législature.

Le *Ministre des Finances* présenterait l'état des dépenses des divers départements suivant les règles décrétées par les Législatures.

Le Procureur et le Ministre n'auraient pas voix délibérative et ne contribueraient pas à former la majorité.

Les avantages de ce plan seraient les suivants :

1° La totalité du revenu national resterait entre les mains d'agents appartenant à la Nation et non du Pouvoir exécutif ;

2° Le revenu national demeurerait tout entier à la disposition d'un pouvoir unique, la Législature ;

3° Sans diviser le revenu national ni multiplier les frais et les places, les dépenses faites par le Pouvoir exécutif en vertu des décrets des Législatures, et celles qui doivent acquitter les engagements de la Nation, seraient rigoureusement séparées, puisque le soin de présenter l'état les concernant serait confié à des personnes différentes ;

4° La distribution des fonds entre les diverses branches du Pouvoir exécutif ne pourrait causer d'embarras au Trésor, puisque toutes les discussions qui pourraient s'élever entre les parties de ce pouvoir de-

vraient être terminées dans le Conseil des Ministres avant que le Ministre des Finances donne chaque semaine l'état total des demandes ;

5° Le Pouvoir exécutif, sans avoir jamais l'autorité d'agir sur les dépenses, aurait cependant la surveillance qu'il est nécessaire de lui laisser.

On pourrait proposer de laisser au Ministre des Finances seul l'administration du Trésor public, mais à la condition qu'il rendrait un compte journalier de ses opérations à un comité choisi par la Législature. Or, ce moyen donnerait à la Législature sur l'Administration une influence nuisible, non qu'il soit nécessaire de balancer son pouvoir (celui des représentants du peuple, élus par lui et souvent renouvelés ne paraît pas redoutable), mais les principes de la législation et de l'administration ne sont pas les mêmes, et la confusion des fonctions amènerait celle des principes.

4° Les mouvements de fonds et les moyens de Trésorerie.

Le déséquilibre dans le temps entre les recettes et les dépenses, leur non-correspondance dans l'espace doivent être corrigés par un ensemble de mesures qui donnent à l'autorité les accomplissant une grande force, et c'est là une des raisons qui conduisent à écarter le Pouvoir exécutif de la gestion de la Trésorerie.

Avant d'indiquer les moyens de résoudre le problème posé par le fait que les recettes et les dépenses ne se balancent ni dans le temps ni dans l'espace, Condorcet pose le principe que toute opération administrative qui n'est pas publique et autorisée par la loi est incompatible avec une constitution vraiment libre. Dans les

finances comme dans toutes les parties du gouvernement, les avantages du secret sont toujours exagérés par ceux qui exercent l'autorité. Quelquefois réels, ils doivent être sacrifiés sans regret à la nécessité de mettre la liberté et les droits des citoyens à l'abri de toute attaque indirecte. Si ce principe doit être regardé comme sacré pour toutes les branches de l'Administration, il doit l'être surtout en finances, où les avantages du secret peuvent toujours s'évaluer en argent.

D'autre part, les absences des Législatures sont toujours très courtes et leur convocation est toujours possible.

1° Les sommes recueillies dans les chefs-lieux de départements et de districts n'y sont pas dépensées. Il y a donc un transport d'argent nécessaire et la Nation doit en payer les frais.

La manière de transporter les fonds là où il faut payer et de déterminer les frais de ce transport doit être l'objet d'un plan que le Trésorier présenterait chaque année à la Législature, pour l'année suivante. Ce plan étant rendu public, il n'y a pas à craindre que le Trésorier cherche à tromper en l'établissant.

2° Equilibre entre les dépenses et les recettes de chaque semaine.

Il faut distinguer les recettes et les dépenses qu'on peut regarder comme fixes à chaque époque et celles qui varient suivant les circonstances. Pour les premières, on sait précisément à quelles époques et pour quelles sommes le Trésor national peut avoir besoin de se procurer des fonds d'avance ; il suffit donc que la Législature autorise chaque année le Trésorier, toujours soumis à l'approbation du Bureau, à se procurer ces sommes

à un taux d'escompte dont le maximum sera aussi fixé par elle chaque année.

Si des avances que la Législature n'a pas prévues sont nécessaires, le Trésorier doit être également autorisé à se les procurer aux mêmes conditions, après autorisation des Directeurs, qui en seront responsables.

La distinction de ces deux espèces d'avances diminue le nombre et l'importance des décisions laissées à l'initiative des administrateurs du Trésor. Le Trésorier resterait libre de s'adresser à qui il voudrait pour se procurer ces fonds et il est presque impossible, vu la publicité, qu'il ne profite pas du taux le plus faible.

3° Moins-values et crédits supplémentaires.

Il n'y a que des faits à constater. Il faut autoriser le Bureau à se faire fournir les avances nécessaires. Elles seront remboursées sur des fonds que la Législature assurera.

4° Crédits extraordinaires.

Il serait dangereux de les étendre indéfiniment, même sous la caution de la responsabilité. Il faut fixer une somme au-dessus de laquelle le Bureau du Trésor national ne puisse rien accorder sans prévarication, la simple responsabilité existant pour les sommes inférieures.

5° En cas de circonstances extraordinaires, un seul moyen, la prompté convocation de la Législature.

5° *Les mérites de son plan d'après Condorcet.*

Condorcet apprécie ainsi son plan :

- la marche des affaires est suffisamment assurée ;
- les abus sont suffisamment prévenus ;
- il existe une responsabilité bien déterminée.

1° La marche des affaires ne peut rencontrer un obstacle que par le refus des membres du Bureau d'accorder une dépense nécessaire ou par l'impossibilité de se procurer les avances au-dessous du taux déterminé. Le refus est improbable car il devrait venir de la majorité des membres du Bureau. La difficulté de trouver des avances ne paraît pas à redouter, car il existe un taux usuel que la Législature doit connaître.

Il n'y a pas à craindre la lenteur des décisions d'un Bureau peu nombreux, formé d'hommes habitués aux affaires, qui n'a point de questions de principe à discuter.

2° On pourrait redouter, ou les désordres d'une administration infidèle qui chercherait à s'enrichir, ou la trahison d'une administration corrompue qui emploierait, à servir les vues d'un parti, l'argent et le crédit de la Nation.

La forme proposée expose moins à ces dangers que celle qui donnerait plus d'autorité au Ministre des Finances.

3° La responsabilité est suffisamment établie, parce que les cas de prévarication, de violation de la loi, sont bien distingués de ceux de la responsabilité proprement dite, qui ne doit s'étendre que sur les opérations libres dans lesquelles des hommes revêtus d'un pouvoir quelconque en usent d'une manière contraire à l'intérêt public.

On aura constamment un état clair, facile à concevoir, de la situation du Trésor national à chaque époque, état qui pourrait servir à diriger le Corps législatif et le Pouvoir exécutif dans leurs opérations.

L'influence de l'Administration des Finances sur la perception des impôts peut être dangereuse :

a) Par le grand nombre de places qu'elle mettrait entre les mains des administrateurs ;

b) Par l'intérêt qu'auraient les administrateurs à préférer les formes d'impôts les plus compliquées et les plus incertaines pour le produit.

Dans le plan proposé, il n'y a rien à craindre à ce sujet :

— Impôts levés en masse : répartition faite par la Législature, puis par les Assemblées de départements, etc., jusqu'au terme où le pouvoir administratif le plus immédiat les répartit entre les citoyens. Un simple collecteur dans les communes, un trésorier par district et département, élus.

— Impôts en régie intéressée, ou en ferme : les traités seraient préparés par le Bureau, ratifiés par le Corps législatif et publiés. Les employés seraient soit élus, soit nommés par les régisseurs selon la nature des fonctions et des objets affermés. Ainsi aucune nomination à la disposition de la Législature, du Bureau ou du Pouvoir exécutif, excepté dans le cas où il faudrait établir une surveillance générale sur l'Etat pour une des régies, et, alors, il faudrait faire en sorte que cette surveillance fût de pure police et absolument séparée de l'administration relative au produit.

— L'autorité des juges ordinaires doit suffire dans le cas habituel pour assurer la perception. Mais s'il était nécessaire d'assurer la perception par la force, ce serait soit à la suite d'une décision de tribunal, soit pour repousser une violence de la part des contribuables. Dans ce dernier cas, si les corps administratifs ne la requièrent pas, la force publique ne devra se déployer que sur réquisitoire du Bureau national.

§ 6. — LE PROJET DE RŒDERER

L'ordre du jour de la séance du 20 décembre 1790 prévoyait la discussion du projet de décret sur l'organisation du Trésor public, présenté par Le Brun. Dès le début de la séance, Rœderer demanda à lire un rapport, fait au nom du Comité de l'Imposition¹, sur les lois constitutionnelles des finances. La lecture de ce rapport manifesta l'existence d'un désaccord complet entre les Comités des Finances et de Constitution d'une part, le Comité de l'Imposition d'autre part. Rœderer justifie d'abord l'intervention de son Comité : au cours de son travail, le Comité de l'Imposition a dû donner une attention particulière aux rapports de la finance et de la constitution, il a consacré à l'étude de ces rapports de nombreux instants, et a abouti à des idées différentes de celles déjà exposées et qu'il est de son devoir de faire connaître à l'Assemblée.

Certains — le Comité des Finances, le Comité de Constitution — pensent que l'Administration des Finances fait logiquement partie du Pouvoir exécutif et qu'il est de l'intérêt public de ne pas l'en séparer.

Rœderer, au contraire — et avec lui le Comité de l'Imposition — conteste à la fois cette dépendance logique et cette nécessité politique. Il examinera successivement ces deux questions : la question de théorie constitu-

1. Ces idées sont présentées par Rœderer au nom du Comité de l'Imposition. Mais bien des membres de ce Comité, comme Du Pont de Nemours, étaient d'opinion contraire. En fait, le rapport lu par Rœderer était contresigné par La Rochefoucauld, Douchet, Defermon, d'Allarde et Jary. Il fut publié dans *Le Point du Jour*, n° 528, p. 395 et suivantes.

tionnelle : les pouvoirs de la finance sont-ils « inhérents » aux divers pouvoirs institués ? La question d'opportunité politique : les premiers seront-ils unis, s'il y a lieu de les unir à l'un des seconds, au Pouvoir législatif ou au Pouvoir exécutif ?

La base de la démonstration du premier point, c'est la distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués. Le Souverain, c'est-à-dire la Nation, a institué par un acte nommé Constitution et en vue de sauvegarder les droits naturels de l'homme en société, trois pouvoirs : le Pouvoir législatif, le Pouvoir exécutif, le Pouvoir judiciaire.

Les fonctions concernant les finances sont-elles liées nécessairement, essentiellement, à ces trois pouvoirs ? Voilà ce que Røederer nie, et il invoque plusieurs raisons à l'appui de sa thèse :

Première raison, d'ailleurs accessoire : il est possible de concevoir un état sans finances, soit qu'il s'agisse d'un état tellement rudimentaire qu'il n'y ait point de dépenses publiques, soit que les fonctions publiques soient imposées à titre de prestations gratuites, ou récompensées par l'affectation d'un territoire, ou rémunérées par des taxes immédiatement perçues sur les bénéficiaires des services rendus au profit des agents qui les accomplissent. Si l'on peut concevoir que ces fonctions n'existent pas alors que les pouvoirs constitués existent, c'est donc que ces fonctions ne sont pas liées essentiellement à ces pouvoirs.

Seconde raison : la finance n'est pas absolument nécessaire à la garantie des droits ; elle ne fait donc

pas nécessairement partie des pouvoirs constitués qui sont institués pour la garantie des droits.

Troisième raison : l'analyse des diverses fonctions relatives aux finances montre que certaines de ces fonctions se réalisent par l'accomplissement d'actes législatifs, d'autres par l'accomplissement d'actes exécutifs. Mais il ne s'agit là que d'une ressemblance extérieure. En réalité, les actes accomplis pour l'exercice des fonctions de finances ont la même nature que les actes constitutionnels. C'est immédiatement certain pour les actes instituant des dépenses publiques (ce qui consiste à régler la condition des Pouvoirs publics), pour le vote des contributions (qui constitue l'engagement pris par la propriété et la souveraineté elles-mêmes). Or, les autres actes sont unis aux premiers par un lien nécessaire. Ils ont donc la même nature qu'eux, c'est-à-dire qu'ils ont le même caractère que la loi constitutionnelle qui est le principe des pouvoirs politiques établis.

Quatrième raison : l'Assemblée a déjà décidé que les fonctions de finances ne sont pas essentiellement liées aux pouvoirs constitués. En effet, certaines de ces fonctions, de nature exécutive, ont été confiées au Pouvoir législatif, ce qui n'aurait pas pu se faire si ces fonctions de finances avaient été essentiellement unies aux pouvoirs constitués.

L'Assemblée a déjà décidé que le pouvoir de voter l'impôt et de faire les règlements qui s'y rapportent n'appartient pas par nature au Pouvoir législatif. Pour prouver cette affirmation, Rœderer entreprend une

démonstration qui ne paraît pas sérieuse. Il se base sur le texte fondamental qui prévoit qu' « aucun impôt ne sera accordé que pour le temps qui s'écoulera jusqu'au dernier jour de la session suivante. Toute contribution cessera de droit à cette époque si elle n'est pas renouvelée. Mais chaque Législature votera de la manière qui lui paraîtra le plus convenable les sommes destinées soit à l'acquittement de la dette publique, soit au paiement de la liste civile ». Il en déduit que les décrets autorisant la levée des impôts ne sont pas des lois. En effet, la loi est soumise au veto. Or, les autorisations d'impôts, étant donné leur caractère annuel, ne sont pas susceptibles de veto, car le veto implique le renvoi à une autre Législature, ce qui n'est pas possible en l'espèce.

Lorsque l'on a décidé que le Corps législatif répartirait l'impôt direct entre les départements, on lui a confié des fonctions juridiques. De même lorsqu'on lui a donné le pouvoir de statuer sur les réclamations des départements en cas de surtaxe.

On a enlevé au Pouvoir exécutif plusieurs attributions administratives en matière de finances : recevoir les comptes, les examiner, les contrôler, les apurer, tout cela a été attribué au Corps législatif.

Cinquième raison : les principes de Rœderer sont confirmés par l'étude de l'histoire administrative des finances.

Jusqu'à François I^{er}, les finances — il s'agit des finances extraordinaires — étaient entièrement séparées du gouvernement : « Les tributs étaient votés par les États, perçus par les élus du peuple, gardés dans un

trésor séparé de celui du prince et à la disposition non du prince seul, mais du prince et des Cours des comptes chargées de veiller sur l'emploi des deniers. »

Le clergé et les pays d'Etat ont toujours voté, réparti, verçu et gardé leurs contributions, et jugé les appels de taxes par leurs propres agents.

Rcederer estime avoir ainsi prouvé que les divers pouvoirs nécessaires aux finances publiques ne sont pas essentiellement attachés aux divers pouvoirs constitués.

Mais son dessein n'est pas de créer, pour exercer ces pouvoirs, un organisme distinct des pouvoirs constitués et qui serait l'émanation permanente du pouvoir constituant en vue d'accomplir ces fonctions. Les pouvoirs de finances doivent être unis avec les pouvoirs constitués. Mais cette union doit se faire avec le seul but d'affermir la liberté et non pour appliquer un principe qui ne joue pas en l'espèce.

Comment convient-il donc d'unir les pouvoirs des finances aux pouvoirs constitués ? C'est la deuxième question.

Le droit de voter les dépenses publiques a été donné par la Constitution au Pouvoir législatif. Le pouvoir constituant a toutefois décidé lui-même de trois cas : celui des dettes de la Nation, celui de la liste civile et celui du salaire des juges. Ces trois parties de la dépense sont obligatoires pour les Législatures.

Le droit de voter les impôts appartient au Pouvoir législatif qui a, également, le droit d'en régler le mode de perception. Tous les décrets qui sont pris pour cet objet l'étant par délégation du pouvoir constituant, doivent être présentés à l'acceptation du Roi et non à son approbation.

La répartition des contributions directes entre les départements doit être l'œuvre du Corps législatif, comme la répartition entre les districts est faite par les départements, entre les municipalités par les districts, et entre les individus par les municipalités.

La perception et la garde temporaire des deniers qui proviennent de ces contributions ont été confiées à des administrateurs nommés par le peuple et soumis à l'inspection du Corps législatif (alors que ces mêmes administrateurs, dans l'exercice de leurs fonctions administratives, sont soumis à l'autorité du Roi).

La perception de l'impôt indirect présente à résoudre une question très importante, parce que le produit des impôts indirects ne peut pas être déterminé à l'avance comme l'est celui des impôts directs avec le système de la répartition. Ces impôts offrent donc le danger de laisser entre les mains du Pouvoir exécutif des sommes dont le montant est indéterminé, et, peut-être même, en clôture d'exercice, un excédent dont il lui serait possible de faire mauvais usage. Il convient donc d'entourer de garanties particulières la perception de ces impôts et en premier lieu d'enlever au Gouvernement la nomination de leurs régisseurs.

Les deniers provenant des diverses contributions ainsi encaissées par les receveurs de district et les régisseurs des impôts indirects, à qui vont-ils être versés ? Qui va les garder avant qu'ils ne soient utilisés pour acquitter les dépenses ? Pour Rœderer, il ne peut être question de les confier au Pouvoir exécutif. Jusqu'au dernier moment, les fonds doivent rester à la disposition de la Nation.

Pourquoi ? Parce qu'il convient de prendre toutes pré-

cautions utiles pour que les fonds destinés aux diverses dépenses publiques soient bien déterminés sans excédent possible, pour que ces fonds ne puissent être détournés de leur destination un seul instant. Parce que le Pouvoir législatif doit conserver le moyen de réduire à l'observation de la loi un gouvernement qui menacerait d'étendre son influence au delà des bases fixées par elle : et ce moyen c'est le refus des fonds nécessaires aux dépenses. Mais la responsabilité ministérielle, dirait-on, n'est-elle pas suffisante ? Non, car elle a seulement pour effet de punir le crime accompli et, dans ce domaine plus que partout ailleurs, il vaut mieux prévenir le crime que le châtier. D'ailleurs, l'Assemblée, en créant des receveurs de district élus par le peuple, n'a-t-elle pas manifesté son intention de ne pas laisser les deniers publics à la disposition du Pouvoir exécutif ? Elle ne peut avoir pris cette précaution en ce qui concerne les caisses inférieures pour l'abandonner lorsqu'il s'agira de créer une caisse centrale.

Conclusion : la Trésorerie générale que l'on veut créer doit être séparée du Pouvoir exécutif. Mais doit-elle être nécessairement confiée au Pouvoir législatif ? Certes il y aurait à cela moins d'inconvénients, mais il y en aurait encore. Le Pouvoir législatif ne doit s'occuper que des objets généraux, sans se fixer sur aucun détail déterminé. Son action est exclusive de toute responsabilité, car il a l'autorité supérieure. Lorsqu'il agit dans les mêmes conditions que le Pouvoir exécutif, il agit hors de son domaine, avec une compétence diminuée, car l'esprit nécessaire aux législateurs n'est pas du tout celui qui convient aux administrateurs. Il se dégrade en exerçant une puissance analogue à celle d'un pouvoir

soumis à la responsabilité. Il faut donc limiter son action dans l'Administration des Finances à une surveillance continuelle, et à l'examen de la comptabilité.

A qui confier, dans ces conditions, des fonctions financières que l'on ne veut pas laisser au Pouvoir exécutif et que le Pouvoir législatif ne peut exercer directement ?

Voici la solution de Rœderer :

Il serait créé un Directoire d'administration suprême des Finances dont les membres seraient élus par la Législature après sa dernière session, ce qui éviterait de donner au Corps législatif, en même temps que le pouvoir de faire les lois, une trop grande influence sur l'Administration. Les membres de ce Directoire seraient obligatoirement choisis hors de son sein.

Ce Directoire dirigerait en outre les administrateurs départementaux des contributions directes, les régisseurs des contributions indirectes et la Trésorerie nationale.

Le Trésorier comptable de la Trésorerie nationale serait élu par la Législature sur présentation du Directoire.

Le Directoire d'administration serait cantonné dans la délibération, l'action étant réservée à un Commissaire du Roi chargé de faire exécuter les décisions.

D'après Rœderer, l'Administration aurait suivant ce plan beaucoup d'analogies avec la Justice, le Directoire étant comparable à un tribunal, le Commissaire du Roi au Ministère public. La situation du Roi ne serait pas changée, affirme-t-il : au lieu d'un Conseil royal, il y aurait un Conseil national. D'ailleurs — et ce serait une observation propre à concilier ceux qui ne voient dans la recherche de la liberté qu'une atteinte à la

Monarchie — les Finances étant séparées des fonctions royales, celles-ci ayant perdu ce qui pouvait les rendre nuisibles au corps social pourraient recevoir une plus grande énergie.

Ce plan qui, dit D'André, ne tendrait à rien moins qu'à constituer un quatrième pouvoir, celui des Finances, ne fut pas écouté sans surprise par l'Assemblée ; elle en décida l'impression et, sur la proposition de Camus, le renvoi au Comité de Constitution.

§ 7. — LES IDÉES DE CLAVIÈRE

Un autre membre de la Société de 1789, Clavière¹, devait publier ses idées sur l'organisation à donner au Trésor public².

Il envisage celui-ci comme une administration chargée de gérer des avances consenties par les contribuables et qui doivent leur retourner sous forme de services. Cette administration doit être sûre, ne pas comporter de dépenses inutiles, de précautions plus coûteuses que leur objet. Comme rien de tel n'a existé jusqu'à présent, le passé ne peut servir de leçon pour l'avenir, et force est de tout tirer de la nature des choses et des principes de la Constitution.

La surveillance de la Législature et la responsabilité

1. Etienne Clavière, né à Genève en 1735 ; banquier ; collaborateur de Mirabeau ; membre de la Société de 1789. Sera Ministre des Contributions et Revenus publics du 23 mars au 18 juin 1792, puis du 10 août 1792 au 13 juin 1793.

2. Réflexions sur les formes et sur les principes auxquels une nation libre doit assujettir l'Administration des Finances, avec des observations sur le dernier rapport fait par M. Rœderer, et suivies d'une lettre à M. Beaumez sur le même sujet. Paris 1791.

ministérielle suffisent-elles à assurer le fonctionnement correct de cette administration ? Il faut répondre non. La surveillance, étant donné la masse énorme des opérations à vérifier, ne peut s'exercer utilement. Les Législatures sont impuissantes à l'exercer car un travail d'une telle ampleur leur est impossible, et elles n'aiment pas, d'ailleurs, faire montre de la sévérité qui serait nécessaire. La responsabilité — et Clavière l'entend avec le sens pénal que l'on donnait alors au mot, et à la chose — n'est pas plus efficace, car il n'est pas possible de déterminer d'une façon précise, à l'avance, les faits pour lesquels elle serait encourue. A défaut d'une pareille détermination, la maladresse et l'ignorance seront toujours des excuses possibles.

Pourquoi, dans ces conditions, ne pas donner aux finances une organisation analogue à celle qui a été donnée à la justice, en faisant choisir à l'élection ses principaux administrateurs ?

On objectera qu'il faut ici un organisme central, au choix duquel tous les départements devront concourir, et que cela présente des difficultés d'application. Mais cet organisme peut être élu par la Législature, ou même, si l'on veut, par le département de la capitale, car toutes les parties du royaume ayant dans cette matière le même intérêt, l'une d'entre elles peut les représenter toutes.

On pourrait le composer de trois administrateurs, amovibles, rééligibles, choisis par des électeurs qui ne puissent avoir d'autre intérêt que celui du contribuable.

On objecte encore qu'il y a là une atteinte au droit reconnu au Roi de choisir ses ministres. Mais — et on retrouvera là un argument déjà présenté par Condorcet

et par Rœderer — la royauté ne réunissant plus tous les pouvoirs, il est possible, et nécessaire, de constituer toutes les parties du gouvernement d'une manière conforme à leur but, et cette nécessité conduit à enlever au chef du Pouvoir exécutif la direction des finances, qui lui donnerait la faculté, et le désir, d'abuser de sa situation.

Toutefois, comme il est indispensable que le Roi exerce la surveillance des administrateurs chargés de la finance, il sera représenté dans le comité directeur par un commissaire de son choix.

Une autre considération conduit à enlever au Roi l'intégralité de l'administration financière. Dans celle-ci il faut distinguer la garde des deniers d'une part, la recette et la dépense de l'autre. La garde des deniers ne peut être confiée au Pouvoir exécutif, comme l'a décidé l'Assemblée en créant des receveurs de districts élus par le peuple. Or, la recette et la dépense, qui sont les mouvements des deniers publics, ne peuvent être séparés de leur garde. Elles doivent donc aussi s'effectuer par des dépositaires désignés de telle sorte qu'ils représentent en permanence la volonté des contribuables de ne payer que pour les objets prévus par la loi.

Cette dernière considération permet donc de répondre dans le même sens que Rœderer aux questions posées par celui-ci : quelle est la nature des pouvoirs nécessaires aux finances ? Sont-ils unis par leur essence au Pouvoir législatif ou au Pouvoir exécutif ? Mais Clavière ne suit pas complètement Rœderer et veille plus attentivement que lui à ne pas compromettre inutilement le Pouvoir législatif.

Clavière, en sa qualité de banquier, traite plus avant

que ne l'ont fait ses collègues du Club de 1789 les questions techniques. C'est ainsi qu'il étudie quels sont les avantages d'une caisse unique¹.

Le décalage entre la perception des recettes et le paiement des dépenses met le Trésor dans l'obligation de se procurer à de certains moments des disponibilités temporaires. Or, une caisse unique permet — affirme Clavière — de se soustraire à cette nécessité et rend ainsi aux usages productifs de l'industrie les capitaux dont le Trésor l'aurait autrement privée, car tous les mandats dont cette caisse devrait assurer le paiement ne lui seraient pas présentés en même temps, loin de là, par un phénomène analogue à celui qui permet aux banques d'émettre des billets pour une quantité beaucoup plus grande que celle qu'elles pourraient rembourser.

Interrompons l'exposé de Clavière, pour remarquer qu'il semble y avoir là une inexactitude. Il est certain que tous les mandats de paiement ne seraient pas présentés au comptable dès leur émission par l'ordonnateur. Toutefois, on en présenterait chaque jour pour un montant sensiblement constant, soit des mandats nouvellement émis, soit des mandats d'ancienne émission mais qui ne peuvent rester indéfiniment impayés. Or, si les dépenses sont constantes alors que les recettes continuent à ne pas l'être, le problème n'est pas résolu, il faut employer les moyens de Trésorerie.

Ce que Clavière attaque avec plus de raison, c'est la

1. Lettre de M. Clavière à M. Beaumez, sur l'organisation du Trésor public. Discussion sur les avantages et la nécessité d'une caisse unique (12 décembre 1790).

proposition, faite en particulier par Le Brun, d'instituer des payeurs des Ministères au nombre de trois. Il conteste l'utilité de ces payeurs, qui font double emploi avec la Trésorerie nationale. Il ne comprend pas à quoi peut servir la division, entre les administrateurs, des fonds qui ont une même source.

La Caisse de l'Extraordinaire elle-même est sans utilité, dit-il. Il faut sans doute avoir présentes à l'esprit les deux grandes divisions en recettes ordinaires et extraordinaires d'une part, dépenses ordinaires et extraordinaires d'autre part. Mais après avoir décrété, chaque année, les sommes que le service de l'Extraordinaire exige, il est sans importance d'en tenir les deniers séparés des autres. C'est inutile, cela augmente les dépenses d'administration, cela crée des embarras de trésorerie, en permettant à l'une des caisses d'avoir des fonds momentanément sans emploi, alors que l'autre ne peut satisfaire à ses besoins. « C'est attribuer à un coffre une vertu qui ne peut résulter que de l'obéissance aux lois, et de la surveillance qui les fait exécuter. »

§ 8. — LA CONSTITUTION DE 1793

Les trois projets que nous venons de présenter ont plus que des points communs. Ils sont profondément semblables en ce sens qu'ils ont tous les trois le même principe général : constituer l'administration du Trésor public en un pouvoir distinct, tirant directement sa source de l'élection. Nous verrons qu'ils n'aboutirent pas devant la Constituante. Mais ces idées eurent plus de succès devant la Convention. La Constitution girondine de 1793, dont Condorcet fut d'ailleurs le rapporteur, en

fit l'application entière dans son titre VI (de la Trésorerie nationale et du Bureau de comptabilité). Toutefois, cette constitution n'ayant jamais été en vigueur, la France n'a pas fait l'expérience d'un quatrième pouvoir, le Pouvoir de Trésorerie.

CHAPITRE IV

LA CRÉATION DU COMITÉ DE TRÉSORERIE. — I

§ 1. — LA SUCCESSION DES TRAVAUX

Rappelons brièvement l'ordre dans lequel se sont succédé les travaux législatifs.

Le 21 juillet 1790, Le Brun avait incidemment traité la question de l'organisation à donner au Trésor public. L'Assemblée, désireuse d'être plus amplement éclairée, avait demandé à Necker de lui faire connaître ses vues sur ce point.

Necker s'étant retiré le 4 septembre 1790, immédiatement après que sa lettre de démission eût été lue à l'Assemblée, le député Gaultier de Biauzat proposa de charger les Comités des Finances et de Constitution du soin de présenter un projet de décret pour l'organisation et la direction du Trésor public. Cette proposition fut adoptée.

Le Comité des Finances, dans sa séance du 15 septembre 1790¹, décida de confier le soin de préparer le projet demandé aux Commissaires qu'il avait déjà chargés le 28 juin précédent² de présenter « un plan d'ordre de

1. Procès-verbaux du Comité des Finances, édités par Bloch, p. 361.

2. *Id.*

comptabilité générale pour toutes les parties de l'Administration des Finances », c'est-à-dire Anson, Le Couteulx de Canteleu, Le Brun et Montesquiou.

On était exigeant, alors, en fait de rapidité dans l'élaboration législative et, dès le 21 octobre, le député Riffard de Saint-Martin rappelait à l'Assemblée son décret du 4 septembre. Oubliant d'ailleurs les termes exacts de ce décret, Le Couteulx demandait le 21 novembre, au nom du Comité des Finances, que le rapport soit fait après consultation du Comité de Constitution, ce qui lui fut accordé.

C'est seulement le 30 novembre ¹ que Le Brun donna lecture au Comité des Finances du plan qu'il proposait et qu'il paraît avoir élaboré sans l'assistance des trois autres Commissaires. Le Comité en entreprit immédiatement la discussion et la poursuivit le lendemain 1^{er} décembre ². On précisa les relations que le Trésor public aurait avec la Caisse de l'Extraordinaire ; on décida de ne pas adopter la Caisse de versements intermédiaire proposée par M. de Beaumez ³. La discussion devait se poursuivre lorsque, le 11 décembre, Le Brun lut son rapport à l'Assemblée, à la suite de quoi il fut rappelé à l'ordre du Comité des Finances ⁴ pour avoir présenté à la Constituante, au nom du Comité, un projet non entièrement examiné par lui. Le 20 décembre, Rœderer répondait à ce rapport.

1. Procès-verbaux du Comité des Finances, édités par Bloch, p. 420.

2. *Id.*, p. 421.

3. Ci-dessus, chapitre III, § 3.

4. Séance du 13 décembre 1790, Bloch, p. 425.

§ 2. — LA DISCUSSION DES 8 ET 9 MARS 1791

La discussion des projets d'organisation à donner au Trésor public dura trois jours, les 8, 9 et 10 mars 1791. Elle avait été précédée de la lecture d'un rapport sur l'organisation du Ministère, présenté par Dêmeunier au nom du Comité de Constitution et où il avait tenu, tout en s'abstenant de traiter à fond la question de l'ordonnateur du Trésor public, à montrer qu'il serait impossible de le faire nommer par le Corps législatif. Les 8 et 9 mars furent consacrés à la question de savoir si la gestion du Trésor de la Nation se ferait sous la direction immédiate du Pouvoir exécutif ou sous celle du Pouvoir législatif. Le 10 mars, on choisit entre la gestion individuelle et la gestion collective ¹.

La discussion fut ouverte le 8 mars par Le Brun, qui attaqua le projet du Comité de l'Imposition. Il fut suivi par Jessé, Du Pont de Nemours, Anson et par André, qui emporta la décision de l'Assemblée. Mais auparavant étaient intervenus, pour défendre le projet de Rœderer, outre son auteur lui-même, Petion et Robespierre.

Petion ² reproche à Le Brun de vouloir ressusciter un Ministre absolu des Finances sous le titre modeste d'ordonnateur du Trésor public. Il ne croit pas que la surveillance prévue puisse diminuer le pouvoir absolu de cet agent. Cette surveillance, au contraire, ne tendrait qu'à légitimer les erreurs qu'il pourrait commettre,

1. Procès-verbal, t. IIL, n° 584.

Archives parlementaires, tome XXIII.

2. Petion de Villeneuve, avocat, subdélégué de l'Intendant d'Orléans à Chartres ; député du Tiers du bailliage de Chartres,

rendant sa responsabilité illusoire. Le passé semble à Petion justifier sa thèse. Quelles qu'aient été les déprédations commises par les Ministres des Finances, la surveillance et la responsabilité, qui n'avaient pu les prévenir, ne permettaient pas de les poursuivre. Ainsi, tout le monde est convaincu que Calonne a été le Ministre le plus déprédateur ; et pourtant l'examen le plus minutieux de ses comptes ne pourrait le convaincre de malversation. Un Ministre des Finances placé seul à la tête de cette Administration pourra toujours, s'il est d'accord avec ses collègues du Ministère, et par le moyen des avances de fonds, faire au Trésor public un tort considérable que, dans l'immensité de la comptabilité, personne ne pourra apercevoir. Autre exemple, celui de l'Angleterre : un comité est nommé par le Parlement pour vérifier les comptes des Ministres ; on lui apporte des monceaux de pièces, et il peut rarement obtenir celles qui lui sont nécessaires.

On prétend qu'il serait impossible de nommer des administrateurs, parce qu'on ne sait à qui confier ce choix. Cette difficulté ne peut écarter l'application des principes. Petion propose de faire nommer des administrateurs par le Corps législatif. Il suffira de prendre des précautions pour éviter les cabales : pour cela, on pourrait faire choisir des électeurs par tirage au sort parmi les membres du Corps législatif. Ces électeurs seraient tenus de nommer à l'instant même les administrateurs du Trésor public.

Robespierre ne devait pas hésiter entre les deux partis : confier le Trésor public à la Nation ou le remettre aux Ministres. Pour lui, la garantie la plus sûre est du côté de la Nation. Il profite de cette occasion pour

attaquer la conception de la Constitution selon laquelle le Roi et l'Assemblée nationale sont deux représentants équivalents de la Nation, deux pouvoirs délégués : le véritable représentant de la Nation c'est celui qui est choisi par elle, c'est le Corps législatif. Il faut donc remettre à celui-ci tous les droits et toute l'autorité de la Nation elle-même.

Rœderer intervient à son tour pour préciser les inconvénients qui résultent de la gestion des finances par les Ministres. Il rappelle l'exemple de l'Angleterre, où sévit le fléau de la corruption par l'argent et par les places. Il insiste sur la possibilité qu'ont les Ministres de demander par anticipation des fonds dont ils pourront abuser avant d'avoir à les employer, sur les inconvénients de leur laisser la faculté de faire appel au crédit pour des besoins urgents. A-t-on proposé des remèdes à ces inconvénients ? Non, car la responsabilité est un remède contre un individu, et non contre l'abus, et la responsabilité d'un corrupteur ne peut pas être établie : peut-on l'empêcher de corrompre les juges ?

Il convient donc de faire élire des administrateurs nationaux.

Reste la difficulté du mode d'élection. On ne peut pas charger les départements d'envoyer dans la capitale chacun un électeur.

La première proposition du Comité de l'Imposition : désignation par la Législature à la fin de la session, avec interdiction de choisir parmi ses membres, ne tenait pas compte de la possibilité de l'intrigue.

La solution est celle qui vient d'être proposée par Petion : les électeurs, au nombre de cent, sont choisis par tirage au sort parmi les membres de la Législature.

Ils se retirent et nomment sur-le-champ les administrateurs.

Røederer propose donc :

Un Comité d'administration nationale des Finances, composé de trois administrateurs.

Un Trésorier général des Finances.

Les trois administrateurs et le Trésorier général seront nommés comme il vient d'être dit.

Le Comité règlera tout ce qui concerne les dépenses publiques.

Un commissaire nommé par le Roi sera établi auprès du Comité. Il aura seul le droit de délivrer les ordonnances de paiement et correspondra seul avec les corps administratifs et les régies, mais le tout conformément aux décisions du Comité.

Le Brun, le premier, parla contre le projet du Comité de l'Imposition. Tout, dans ce projet, lui paraissait étranger aux principes constitutionnels admis et à ce que pouvait enseigner l'expérience.

Il repousse négligemment l'argumentation de Røederer relative à la possibilité pour une nation d'exister sans finances ou à la distinction à établir entre les finances et la Constitution. Il n'examinera pas ces questions « métaphysiques ». Ce qu'il voudrait ajouter à son rapport c'est que, quelles que soient les précautions prises, il sera, à un moment ou à un autre, nécessaire de verser les fonds aux représentants du Pouvoir exécutif : le Comité de l'Imposition lui-même en convient.

D'autre part, si l'Assemblée s'immisce dans l'Administration, où trouvera-t-on un refuge contre l'oppression ?

C'est au Roi seul à nommer l'ordonnateur qui doit

prescrire le versement des caisses particulières dans la Caisse nationale, et la distribution de la Caisse nationale dans les « canaux subordonnés ».

De Jessé¹, examinera la question au regard de la séparation des pouvoirs. La Constitution, dit-il, n'a établi que deux pouvoirs, le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif. Créer un nouveau pouvoir, le Pouvoir des finances, serait une innovation, inutile et dangereuse. L'Administration des Finances n'est qu'une fonction de l'un des pouvoirs qui divisent le corps social, et, par nature, du Pouvoir exécutif.

Rœderer a si bien senti que si l'impôt était une loi l'exécution appartenait au Roi, qu'il s'est cru forcé de chercher à établir que voter l'impôt ce n'est pas faire une loi. « Que penser d'un système soutenu d'appuis aussi ruineux ? »

Jessé ne croit pas que l'argument de Petion relatif à l'inextricable dédale des finances, où la responsabilité perdrait toute efficacité, soit admissible. Il se réfère à un état de choses d'ancien régime. Tout doit être changé actuellement à ce point de vue.

Enfin la Législature n'est apte qu'à faire des lois. Il ne faut pas placer au milieu d'elle un foyer d'intrigues et de corruption.

Du Pont de Nemours invoque d'autres considérations. Il estime qu'il est inexact de dire que le Ministre des Finances dispose d'une manière absolue du trésor de la Nation. Il n'a rien à sa disposition. Il n'est maître d'aucune dépense. Ceux qui pourraient commettre des abus dans la disposition des deniers publics ce sont

1. Jessé (baron de), capitaine au régiment de Royal-Picardie, député (suppléant) de la Noblesse de Béziers.

plutôt les ministres chargés des marchés ; on n'a pourtant pas proposé de les faire nommer par le Corps législatif.

L'ordonnateur du Trésor public assignera ses paiements sur les époques où il sait que les recettes lui permettront de payer, époques que l'on peut prévoir car — et l'on reconnaît ici le physiocrate — elles dépendent des récoltes. Il ne pourra faire valoir à son profit les fonds car ils ne seront décrétés que proportionnellement aux dépenses à sa charge, la Caisse de l'Extraordinaire devant faire face aux dépenses imprévues. « L'ordonnateur ne sera qu'un teneur de registres qui pourra dire aux ministres : Messieurs, vous prendrez vos engagements à telle époque parce que c'est à telle époque que j'ai mes rentrées. » Ce sera au Corps législatif à avoir un bon Comité des Finances qui surveillera l'ordonnateur, et surtout à établir un ensemble de formalités qui empêchent ceux qui sont chargés de l'Administration de faire une action malhonnête.

Anson¹ opine dans le même sens. On discute, dit-il, comme si l'on était encore sous l'ancien régime où le Ministre des Finances était tout-puissant car il était à la fois législateur et exécuter des lois. Rien de semblable dans l'organisation actuelle. Ou plutôt quelque chose pourrait s'en rapprocher, c'est que le Corps législatif se voit confier la direction des Finances. Celui qui aura été nommé par lui aura beaucoup plus de force pour commettre des abus. Une comptabilité organisée, la publicité des travaux et la surveillance d'un comité sont des précautions suffisantes. Dans ce moment, l'ordon-

1. Anson, receveur général des Finances, député du Tiers état de Paris-ville.

nateur des Finances consulte continuellement le Comité des Finances — dont Anson était membre — et alors, ou bien il n'agit pas, ou bien il se croit dégagé de la responsabilité.

D'André¹ estime que si la Nation peut nommer les administrateurs du Trésor, ses délégués ne le peuvent pas. La Nation ne leur a délégué qu'un certain nombre de fonctions — voter les lois, voter les impôts — ne comprenant pas celle d'administrer. On craint la corruption de la part du Pouvoir exécutif. Mais on pourrait tout aussi bien avoir cette crainte envers des agents désignés par le Pouvoir législatif. Ce qu'il faut, c'est que des dispositions constitutionnelles et législatives rendent toute distraction des deniers impossible, quel que soit l'agent qui les détienne. Pour cela, il faut organiser l'Administration de telle sorte qu'à chaque instant elle puisse rendre compte. Rœderer prétend qu'en laissant au Roi la nomination d'un ou de plusieurs administrateurs on contreviendrait au décret qui ordonne que les corps administratifs dirigeront tout ce qui a rapport à l'imposition. Or tout ce qui a trait à l'impôt sera toujours sous la surveillance du Corps législatif, qui décide en dernière analyse de tout ce qui concerne sa levée.

Enfin, D'André insiste sur l'impossibilité de l'élection. La précaution que l'on voudrait ainsi prendre serait d'ailleurs dangereuse, car elle rendrait impossible la mise en jeu, par ceux qui l'auraient élu, de la responsabilité de l'élu.

D'André, dont le discours fut fort applaudi, propose

1. André (Antoine D'), député de la Noblesse d'Aix.

donc la motion suivante : « L'Assemblée Nationale décrète que *le* ou *les* administrateurs du Trésor public *sera* ou *seront* nommés par le Roi. »

Cette motion est décrétée.

§ 3. — LA DISCUSSION DU 10 MARS 1791 ¹

Un premier point, d'importance capitale, était donc acquis : le Roi aurait la nomination de l'administrateur du Trésor public — ou des administrateurs si l'on adoptait le système de la gestion collective. L'Assemblée choisit entre ces deux systèmes le lendemain 10 mars.

Le Brun, soutenu par le seul Tuault [de la Bouvrie], proposa de confier le Trésor public à un administrateur unique. Il fut combattu par Briois de Beaumez, par Regnaud (de Saint-Jean-d'Angely) et enfin par Montesquiou qui emporta la décision de l'Assemblée. Du Pont de Nemours, Tronchet et de Folleville avaient également pris la parole, mais pour préciser des points en dehors du sujet principal du débat.

Pour Le Brun, la publicité des comptes, accompagnée de la célérité dans la comptabilité générale, sont des garanties suffisantes de la gestion de l'Administration du Trésor, sans qu'il soit besoin d'y ajouter la collégialité. Un administrateur unique, offrant autant de garanties, doit donc être préféré puisqu'il présente tous les avantages de l'unité de direction.

Tuault [de la Bouvrie] ajoute que la loi de responsabilité qui est établie entraîne la nécessité d'un admi-

1. Procès-verbal, t. IIL, n° 586.

Archives parlementaires, 1^{re} série, t. XXIV, séance du 10 mars. Buchez et Roux, t. IX, p. 174.

nistrateur unique. Les corps commettent des fautes sans qu'il soit possible d'en déterminer l'auteur.

Pour Briois de Beaumez, au contraire, seule une collectivité peut être bien surveillée. Le Comité ne pouvant agir qu'en se rassemblant, les Commissaires de surveillance pourraient se rendre à toutes les assemblées, connaître toutes les délibérations ; un ordonnateur unique pourrait, lui, agir avant que les surveillants soient avertis, et les conséquences de ses actes ne pourraient pas toujours être réparées.

Pour Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély), ce qui doit pousser à confier les fonctions de direction à un comité et non à un seul homme, c'est l'importance de ces fonctions. Elles comprendront, en effet, le droit de décider entre les différents Ministres quelle somme chacun d'entre eux prendra dans un mois de l'année ; on ne peut laisser à la Législature la possibilité de les confier à un seul homme.

C'est d'ailleurs en considération des fonctions à confier à l'organisation de la Trésorerie que la décision fut prise. Voici les vues exprimées à ce sujet :

Montesquiou réduit le rôle du Trésor public : il se bornera à recevoir les deniers recouvrés par les corps administratifs sous la surveillance du Pouvoir exécutif, et à les mettre à la disposition de ce pouvoir, qui les affectera aux dépenses publiques. Ce ne sera donc plus un Ministère ; il n'y faudra que de la probité et de l'ordre ; pour être sûr de l'un comme de l'autre, il convient de le confier à un comité.

Il faudra donc organiser le Trésor public indépendamment du Ministère. A sa tête sera placé un « Comité

de Trésorerie, chargé seul d'exécuter, sous la surveillance royale et sous l'inspection immédiate du Corps législatif, la garde, la comptabilité et la distribution des deniers publics ».

L'organisation intérieure proposée est sur certains points analogue à celle de 1788, bien que Montesquiou repousse le projet de Le Brun qui ne présenterait à ses yeux qu'une distribution nouvelle de l'ancien Trésor royal. Le bureau de correspondance est pris au projet de Briois de Beaumez.

Briois de Beaumez approuve ce projet. Il veut également que les attributions du Trésor public soient réduites dans toute la mesure du possible. Le Trésor public n'aura plus besoin « d'emprunts, d'anticipations, de revirements de fonds, de promesses de payer ». Il n'aura plus qu'à recevoir les recettes décrétées par l'Assemblée, conserver les deniers, et payer les états de dépenses décrétés par l'Assemblée. « Restent les ordonnateurs particuliers ; ils n'ont pas autre chose à faire que des états de distribution par mois et par semaines pour appliquer aux besoins de chaque instant les masses de fonds que l'Assemblée Nationale a allouées à chaque département. Or, dans cette distribution partielle, quel est l'ordonnateur ? C'est le Ministre de chaque département. Quelle sera donc la fonction de l'ordonnateur du Trésor public ? C'est de contrôler les ordonnances partielles délivrées par l'ordonnateur de chaque département, c'est de les faire concorder entre elles avec l'état des fonds qui reposent dans le Trésor public, c'est de faire en sorte que les Ministres ne tirent pas plus sur le Trésor qu'ils ne doivent tirer, et aux échéances où il y aura les fonds. » La possibilité qu'avait un Ministre

des Finances de faire ses fonds au début de l'année à un trésorier qu'il voulait favoriser et qui pouvait ainsi spéculer à l'aide de ces fonds n'existera plus.

Donc un Comité, et pas de titres brillants car les titres ne font pas les hommes; au contraire, celui qui est revêtu d'un titre magnifique, qui reçoit de grands appointements se croit dispensé de travailler.

Tronchet fait, lui, une objection : si celui qui est chargé de faire arriver les fonds au dépôt public — le Roi, dans le projet — n'est pas en même temps chargé d'administrer ces fonds dans le dépôt, n'y a-t-il pas lieu de craindre qu'il ne mette de l'indifférence à presser les recouvrements ? Pas de réponse, et le projet de Montesquiou est adopté avec quelques légères modifications.

Un article seul est réservé, car il fait l'objet d'une importante proposition de modification de la part de Du Pont. C'est l'article 10.

Du Pont se préoccupe de faire dresser des états de prévisions des dépenses, où chaque département ministériel devrait porter ses dépenses avant qu'elles ne soient faites et qui permettraient de savoir à quelle époque il y aura des paiements à faire. Ces états seraient dressés par le Comité de Trésorerie à qui les Ministres soumettraient leurs demandes, et qui pourrait les entendre contradictoirement. Montesquiou n'y est pas opposé en principe, mais, désireux avant tout de ne laisser aucun pouvoir propre au Comité de Trésorerie, il propose la rédaction suivante :

« A la seconde séance du Comité, il y sera fait rapport de toutes les demandes des Ministres, et chacune de ces demandes sera comparée avec la somme attribuée aux différents départements. Le Comité de Trésorerie n'aura

jamais le droit de refuser la demande d'un Ministre lorsqu'elle sera dans les bornes prescrites par les décrets de l'Assemblée Nationale, il n'aura jamais le droit d'en accorder le paiement lorsqu'elle les excédera. Après la discussion de ces diverses demandes il sera formé un état général et des états séparés de paiements : ces états seront arrêtés et signés par tous les membres du Comité. »

Cet article, renvoyé au Comité des Finances, est proposé de nouveau par Briois de Beaumez à la séance du 27 mars 1791 et alors adopté.

CHAPITRE V

LA CRÉATION DU COMITÉ DE TRÉSORERIE. — II

Après avoir confié la Direction de la Trésorerie à six Commissaires nommés, tout au moins en principe, par le Roi, et déterminé dans leur ensemble les fonctions de ce Comité, l'Assemblée avait encore à décider :

— du caractère constitutionnel ou non constitutionnel des dispositions prises ou à prendre. En d'autres termes, liera-t-on les mains des Législatures à venir en matière de finances ?

— de la véritable situation des Commissaires à l'égard du Roi : quel degré de subordination est impliqué par la nomination ? Comment aura lieu la sortie de charge ? Qui révoquera, et comment, et pourquoi ?

Il fallait de plus préciser les attributions de la Trésorerie. Quelles sont celles des anciennes attributions du Contrôle général des Finances qui lui reviendront ? Quels rapports la Trésorerie entretiendra-t-elle avec les autorités qui hériteront des autres attributions ?

Il fallait enfin, si l'on estimait qu'il appartenait à l'Assemblée de le faire, déterminer l'organisation intérieure de la Trésorerie.

La première et la deuxième questions vont être résolues au cours de la discussion sur la révision de la

Constitution. La troisième, lors de la discussion sur l'organisation du Ministère. La quatrième, sur rapport des Commissaires de la Trésorerie et des Commissaires nommés pour le contrôle, fera l'objet d'une loi spéciale.

§ 1. — LA CRÉATION DU MINISTÈRE DES CONTRIBUTIONS ET REVENUS PUBLICS. L'ORIGINE DE LA SÉPARATION DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES ET DE L'ADMINISTRATION DU TRÉSOR.

Le texte qui instituait le Comité de Trésorerie avait strictement limité ses attributions. A qui allaient être confiées les autres attributions financières ? Trois solutions étaient possibles : 1° créer un Ministère des Finances à qui serait subordonnée la Trésorerie nationale ; 2° créer un Ministère uniquement chargé du recouvrement des contributions et revenus publics et dont la Trésorerie nationale serait entièrement séparée ; 3° confier les attributions financières qui n'appartiendraient pas au Comité de Trésorerie à un Ministère non spécialement financier, au Ministère de l'Intérieur par exemple.

La première solution — celle de la réunion des Administrations financières entre les mains du Ministre des Finances — est la solution actuelle. La deuxième solution — celle de la dualité entre l'Administration des Finances et l'Administration du Trésor — est celle qui a été choisie par la Constituante.

La troisième solution paraît difficilement acceptable. Elle était pourtant possible dans un système qui réduisait considérablement les fonctions en l'espèce du pouvoir central, particulièrement en confiant la désignation des

principaux agents locaux des Finances aux collectivités locales. Elle avait été préférée par Dèmeunier, le rapporteur du Comité de Constitution sur l'organisation du Ministère. Dans son rapport du 6 avril 1791, il ne prévoyait pas un Ministère proprement financier. Deux des sections du Ministère de l'Intérieur devaient être chargées :

- des détails relatifs à l'exécution des lois touchant à l'assiette des contributions directes et leur répartition, au recouvrement ;

- de la régularité de la nomination des percepteurs et receveurs de districts ;

- de la surveillance de la répartition et du recouvrement, et de l'application des sommes dont la levée aurait été autorisée par la Législature pour les dépenses à la charge des départements (2^e section du Ministère) ;

- des détails relatifs à la perception des contributions indirectes et à l'inspection de leurs percepteurs, des monnaies et des établissements fournissant un revenu quelconque au Trésor public (3^e section du Ministère).

Les propositions de Dèmeunier sur ce point ne furent pas adoptées par la Constituante : le décret du 13 avril 1791 instituait un Ministère des Contributions et revenus publics ayant les attributions que Dèmeunier voulait confier aux deuxième et troisième sections du Ministère de l'Intérieur.

§ 2. — L'ORGANISATION DE LA TRÉSORERIE NATIONALE

En exécution de ses décrets des 10 et 18 mars 1791, l'Assemblée devait désigner trois commissaires chargés d'assister à l'inventaire du Trésor public et de présenter

un plan de l'Administration intérieure de la Trésorerie nationale. Merlin, La Methérie et Vernier furent choisis pour cet objet et ce dernier présenta le 23 juin 1791 son rapport, où il rendait compte de l'inventaire et exposait l'organisation proposée par les Commissaires de la Trésorerie et par le Comité des Finances.

Ce projet consiste essentiellement en l'institution de caisses, destinées à réaliser les opérations comptables, et de bureaux chargés de préparer ces opérations, d'en contrôler l'exécution et d'en tenir la comptabilité. Il y aurait une caisse générale, où se réuniraient tous les revenus de l'Etat. Cette caisse verserait en masse dans les caisses particulières de dépenses. Il serait également institué une caisse des recettes journalières pour recevoir les versements particuliers faits à la Trésorerie nationale. Des contrôleurs placés auprès de chacune de ces caisses garantiraient l'exactitude de leur fonctionnement.

Vernier propose également de fixer le traitement des Commissaires, de statuer sur la question de savoir dans quelles conditions leur destitution pourrait éventuellement être prononcée, et enfin de prévoir ce qu'ils auraient à faire au cas où il serait nécessaire de procéder à des dépenses imprévues.

Il signale que les Commissaires ont accepté que leur traitement soit fixé à 15.000 livres.

Il pense que les Commissaires ne doivent pas être inamovibles. Leur destitution doit être réservée au Roi, puisque l'Assemblée a entendu donner toute son étendue au pouvoir exécutif, mais il convient que les causes de leur destitution soient vérifiées au préalable par le Corps législatif, à qui a été confiée la surveillance du Trésor

public. Comme nous le verrons, cette question donna lieu à de longs débats, pour être en définitive tranchée entièrement en faveur du Pouvoir exécutif.

Quant aux dépenses extraordinaires, Vernier propose de permettre aux Commissaires de la Trésorerie de les autoriser, sous leur responsabilité, jusqu'à concurrence de 50.000 livres, à charge d'en remettre au Corps législatif, qui statuerait, un état appuyé des pièces justificatives.

Le rapport fut discuté dans les séances du 30 juin, du 11 et du 23 juillet, et du 16 août 1791. Il fut adopté sans modification importante. Toutefois, l'article relatif à la destitution des Commissaires, présenté à la séance du 16 août, fut réservé. Il devait faire l'objet des débats déjà signalés et que nous analyserons dans le paragraphe suivant.

§ 3. — LA RÉVOCATION DES COMMISSAIRES DE LA TRÉSORERIE

Les Constituants — Rœderer à leur tête — qui avaient proposé de soustraire entièrement le Trésor public à la direction du Pouvoir exécutif et qui avaient été battus en ce qui concerne la désignation des Commissaires de la Trésorerie, désignation laissée au Roi, reviennent à la charge maintenant qu'il s'agit de savoir par qui serait prononcée, le cas échéant, la révocation de ces agents. La question était, en effet, d'importance à leur point de vue. Le Roi, même s'il avait choisi des Commissaires de la Trésorerie qu'il pouvait espérer lui être favorables, ne conserverait sur eux son emprise que s'il avait la possibilité de se séparer d'eux lorsqu'il le jugerait utile. Des Commissaires inamovibles, ou dont la

sortie de charge ne pouvait être prononcée qu'après intervention du Pouvoir législatif, devaient paraître entièrement indépendants du Pouvoir exécutif.

Le projet de Vernier prévoyait que les Commissaires ne pourraient être destitués que sur la demande ou le consentement du Corps législatif. Trois autres solutions étaient possibles : l'inamovibilité complète, la révocation par le Roi sans intervention du Corps législatif, la révocation par le Corps législatif sans intervention du Roi. Nous allons voir l'Assemblée hésitant entre ces divers partis, prenant un jour des décisions qu'elle annulait le lendemain et, en définitive, laissant le problème en suspens, en renvoyant la solution au Corps législatif.

Le 16 août, Vernier avait proposé que les Commissaires de la Trésorerie « ne pourront être destitués que sur la demande ou le consentement du Corps législatif ».

Beaumez trouva qu'il était contraire aux principes que le Roi ne puisse destituer des agents nommés par lui. Il demanda et obtint le renvoi de cette disposition au Comité.

Le 26 septembre, Vernier proposa une nouvelle rédaction : les Commissaires « ne pourront être destitués sans que les causes de leur destitution aient été reconnues et vérifiées par l'Assemblée ». Ce nouveau projet fut adopté sans discussion.

Mais le lendemain même, 27 septembre, D'André s'éleva avec force contre ce décret. « Une commission, dit-il, ne peut être révoquée que par celui qui la donne ou par les tribunaux ; l'intervention du Pouvoir législatif serait une véritable confusion des pouvoirs. Cette

confusion détruirait ce qui caractérise essentiellement les agents du Pouvoir exécutif, leur responsabilité : parce que lorsque le Corps législatif n'aura pas voulu sévir contre un Commissaire de la Trésorerie, qui, étant donné l'autorité de cette Assemblée, osera poursuivre l'agent en cause devant les tribunaux ?

« Si d'ailleurs ce principe du décret est bon, pourquoi en limiter l'application aux Commissaires de la Trésorerie et ne pas remettre au Corps législatif le pouvoir de révoquer les Ministres dont l'administration est beaucoup plus étendue et plus importante ? »

De nombreuses voix s'élèvent en faveur de la thèse d'André, celles de Defermon, de Le Chapelier, de Martineau, de Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély), de Du Pont.

Defermon, observant également que les tribunaux seuls ont le droit de statuer sur les fautes commises par un agent du Pouvoir exécutif, en déduit que le pouvoir de destituer les Commissaires de la Trésorerie ne doit appartenir ni au législatif ni à l'exécutif. Ce qu'il désire, c'est que l'on autorise le Ministre à suspendre, toutes les fois qu'il le jugera nécessaire, les Commissaires de la Trésorerie, et à les dénoncer pour qu'ils soient jugés.

Le Chapelier n'a pas de peine à démontrer que cette conception ne peut être admise : elle limite la possibilité pour le Roi de se séparer d'un Commissaire de la Trésorerie au cas où la faute de celui-ci serait assez grave pour justifier l'intervention de la justice, et elle conduirait ainsi à laisser à son poste un homme incapable professionnellement, mais qui se garderait de toute improbité. Il ne saurait toutefois admettre que l'on fasse plaider le Roi devant le Corps législatif, compromettant

ainsi un des pouvoirs devant l'autre. Il conclut donc à l'abrogation pure et simple du décret.

Ce décret ne trouva ce jour-là que peu de défenseurs. Røederer était absent et il ne put parler qu'après le retrait accompli.

Buzot tenta cependant de s'opposer à celui-ci. Il rappelle que l'Assemblée avait longtemps hésité à confier au Roi la nomination des Commissaires de la Trésorerie. Elle ne s'y serait décidée, d'après lui, que faute de trouver un moyen de les faire désigner par le Corps législatif. Une impossibilité de cette nature n'existant pas pour leur révocation, il estime que l'on doit en revenir à la rigueur des principes qui veut que les surveillants soient à la disposition de celui pour le compte de qui ils doivent surveiller, et qu'en conséquence, le droit de révoquer les Commissaires de la Trésorerie soit donné au Corps législatif.

Lanjuinais demande également le maintien du décret, qui n'est pas contraire à la Constitution, laquelle ne dit rien de ces matières, et qui rendra plus efficace le contrôle des Ministres par les Commissaires de la Trésorerie. Si toutefois l'Assemblée ne veut pas maintenir la rédaction actuelle qui prévoit que les causes de la destitution seront à la fois reconnues et vérifiées par le Corps législatif, qu'elle supprime le mot « vérifiées » mais qu'elle maintienne au moins le mot « reconnues » afin que les Commissaires de la Trésorerie ne soient pas entièrement soumis à l'arbitraire du Ministre.

Vernier à son tour combattit la motion d'André; rien n'y fit, et l'Assemblée rapporta son décret du jour précédent. La destitution des Commissaires de la Trésorerie était donc laissée au Pouvoir exécutif.

Rœderer, absent le 27 septembre, demanda en vain, à la séance du lendemain, que l'on revienne encore une fois sur la décision prise.

Continuant à ne voir dans l'Administration du Trésor public que l'exercice du contrôle du Pouvoir législatif sur l'exécutif, il s'élève contre un décret qui diminue encore la part du Corps législatif dans cette Administration. Il persiste à soutenir que la gestion des deniers publics n'est pas une fonction royale ; c'est « une fonction mise en réserve entre les mains d'une administration particulière, sous l'inspection immédiate du Corps législatif ».

Si la nomination des Commissaires de la Trésorerie a été donnée au Roi c'est seulement — comme l'a déjà soutenu Buzot — parce qu'on n'a pas trouvé de système pratique permettant au Corps législatif d'exercer ce choix. Rien, au contraire, ne s'oppose à ce que l'appréciation des causes d'une destitution éventuelle soit confiée à cette Assemblée.

Autre argument en faveur du caractère spécial, par rapport au Pouvoir exécutif, de la Trésorerie. Les agents du Pouvoir exécutif ne ressortissent à l'Assemblée législative que par la voie-exceptionnelle de la responsabilité ; les agents de la Trésorerie, par contre, voient absolument tous leurs actes soumis au contrôle de l'Assemblée par le moyen des comptes qu'ils sont tenus de lui présenter. Cela manifeste bien l'autorité « directe, immédiate et individuelle » que le Corps législatif a sur eux.

Si Rœderer insiste encore, dit-il, ce n'est pas dans le vain désir de faire triompher des conceptions purement théoriques, c'est parce que le système auquel il s'oppose

est dangereux. La disposition des deniers publics permet de corrompre les autorités constituées. Prétendre ensuite poursuivre les corrupteurs par la voie de la responsabilité est une pure illusion, car les accusateurs eux-mêmes, et les juges, pourront à leur tour être corrompus.

En terminant, Rœderer fait justice de l'argument employé par Le Chapelier, lequel trouvait inadmissible de faire plaider le Roi devant le Corps législatif. Il montre que le Roi est déjà soumis à une pareille nécessité, que l'on n'a pas estimée avilissante, puisqu'il plaide devant les tribunaux, par l'intermédiaire de ses procureurs, contre les particuliers.

Mais il était trop tard pour secouer la lassitude de l'Assemblée. Cette lassitude, D'André l'exprima en montrant que la question n'avait été nullement tranchée et que l'intention de la Constituante était de laisser à l'Assemblée législative, qui devait lui succéder, toute liberté de la résoudre comme elle l'entendrait. L'Assemblée approuva ces paroles en passant à l'ordre du jour.

§ 4. — LE CARACTÈRE NON CONSTITUTIONNEL DE L'ORGANISATION DE LA TRÉSORERIE

Il y avait déjà quelque temps que l'Assemblée se désintéressait de la question de la Trésorerie. Elle se sentait impuissante à choisir entre les systèmes qui lui étaient proposés et préférait laisser le soin de ce choix à ceux qui devaient lui succéder. Le désir de laisser à ceux-ci les mains libres fut marqué par la précaution que l'on prit de ne pas dire un mot de la Trésorerie dans la Constitution. Aucun des différents états de la Cons-

titution telle qu'elle s'élaborait devant l'Assemblée ne traitait directement de l'organisation du Trésor public, alors que les autres constitutions de l'époque révolutionnaire lui ont réservé quelques articles.

Toutefois, le texte de la Constitution révisée, lu par Thouret, spécifiait, au chapitre iv du titre III — De l'exercice du pouvoir exécutif —, adopté le 5 août 1791, que le Roi nommerait les Commissaires de la Trésorerie nationale, ce qui revenait à donner indirectement le caractère constitutionnel à leur institution. Mais, lors de la seconde lecture¹, cette disposition avait disparu sans que l'Assemblée en soit officiellement prévenue et sans que personne songe à s'élever contre cette omission. Le texte abrégé fut ainsi définitivement adopté.

Buzot nous apprendra plus tard² que cette transformation avait été faite d'accord, par les trois Comités de Constitution, de Revision et des Contributions réunis, qui convinrent de ne placer dans la Constitution aucun article relatif à la Trésorerie. Que ces Comités aient pu modifier un texte déjà voté par l'Assemblée est une juste mesure de leurs pouvoirs.

§ 5. — LA TRANSMISSION DU TRÉSOR PUBLIC AUX COMMISSAIRES DE LA TRÉSORERIE

Aussitôt après leur nomination, les six Commissaires de la Trésorerie devaient procéder à un inventaire général du Trésor public en présence des trois Commissaires désignés par l'Assemblée nationale. L'inven-

1. Séance du 2 septembre 1791.

2. Séance du 27 septembre 1791.

taire devait être divisé en deux parties comprenant, la première les pièces, cartons et registres appartenant à la Direction générale du Trésor public, la seconde — qui ne devait être arrêtée que la veille de l'entrée en exercice des Commissaires — toutes les valeurs en portefeuille et le numéraire dans les caisses.

Les Commissaires de la Trésorerie devaient également présenter un plan d'organisation du Trésor public, sur lequel l'Assemblée statuerait après rapport par le Comité des Finances. C'est ce plan qui a fait l'objet du rapport de Vernier.

Des dispositions étaient prises pour séparer entièrement la comptabilité ancienne et la comptabilité nouvelle : du jour de l'entrée en fonction des Commissaires, tous les anciens comptes devront être arrêtés et ouverts à nouveau. Les ordonnances en masse, dont le paiement n'aurait pas été entièrement consommé, seront remplacées par deux ordonnances correspondant, l'une à la somme payée par l'ancien Trésor public, l'autre à la somme restant à payer. Les créances faisant l'objet de paiements successifs, et dont les pièces justificatives auraient été produites à l'appui d'un premier paiement, continueront d'être payées sur le vu d'un état certifié par les anciens administrateurs du Trésor, et du bordereau de décompte délivré lors du premier paiement. De nouveaux registres seront ouverts pour les reconstitutions des rentes et la conversion en quittances de finances des effets royaux et contrats provenant des divers emprunts publics pour lesquels cette facilité a été accordée.

Le décret du 30 juin 1791 fixe au lendemain 1^{er} juillet l'entrée en exercice des Commissaires de la Trésore-

rie nationale. L'Assemblée choisit, pour surveiller leurs opérations, Merlin, Vernier et La Methérie ¹.

1. Merlin (Philippe-Antoine), député du Tiers état de Douai. Ecuyer, avocat au Parlement, conseiller secrétaire du Roi.

Vernier (Théodore), député du Tiers état de Lons-le-Saunier, avocat au Parlement.

La Methérie [-Sorbier] (Antoine de), député du Tiers état de Mâcon, avocat au Parlement.

CHAPITRE VI

LA TRÉSORERIE NATIONALE

§ 1. — LES COMMISSAIRES DE LA TRÉSORERIE

A. — *Leur statut.*

Les six Commissaires de la Trésorerie formant le Comité de Trésorerie chargé de diriger l'administration du Trésor public sous la surveillance habituelle de la Législature étaient nommés par le Roi, sur la proposition du Ministre des Contributions et Revenus publics. Ils devaient prêter serment devant le Corps législatif. Leur traitement était fixé à 15.000 livres. Quant à leur sortie de charge, nous avons vu plus haut que l'Assemblée avait laissé au Pouvoir exécutif le droit de les destituer, tout en réservant au Corps législatif la possibilité de modifier cette solution. En dehors de cette hypothèse, les fonctions des Commissaires ne pouvaient cesser que par la mort ou par la démission : aucun délai prédéterminé n'était fixé à leur exercice.

B. — *Les premiers Commissaires.*

Le Comité de Trésorerie avait été institué par le décret du 10 mars 1791. Le 8 avril fut notifiée à la Constituante la nomination des six Commissaires choi-

sis par le Roi : Dutremblay, Condorcet, Rouillé de l'Etang, Devaines, Lavoisier, Huber.

La nomination d'Huber suscita de nombreuses réclamations. Clavière le dénonça à l'Assemblée nationale comme ayant fait jadis banqueroute en Angleterre¹. Huber demanda à être entendu par le Comité des Finances qui, après l'avoir admis à présenter sa défense, nomma quatre commissaires pour examiner ses justifications. Ceux-ci firent leur rapport le 2 mai : leurs conclusions étaient défavorables à Huber, qui démissionna le 5 mai et fut remplacé par Lafontaine, ancien Premier Commis des Finances¹.

Le Comité de Trésorerie était ainsi au complet. Il se composait de :

DUTREMBLAY, ancien magistrat de la Chambre des Comptes.

CONDORCET, membre de l'Académie des Sciences, ancien Inspecteur général des Monnaies (1776-13 août 1790), Régisseur des Poudres.

ROUILLÉ DE L'ETANG, Trésorier général des dépenses diverses jusqu'à la réorganisation de 1788.

DEVAINES, Premier Commis des Finances sous Turgot, Administrateur des Douanes, puis Receveur général².

1. Séance du 9 avril 1791.

1. Séance de l'Assemblée du 10 avril. Buchez et Roux, t. IX, p. 329.

Comité des Finances : séance du 10 avril, Bloch, p. 485 ; séance du 2 mai, *id.*, p. 494.

2. Il s'était, l'année précédente, institué défenseur de la politique de Necker, dans un opuscule *Des moyens d'assurer le succès et la durée de la Constitution* où il recommandait également de donner le plus de force possible au pouvoir exécutif.

LAVOISIER, membre de l'Académie des Sciences. Fermier général. Régisseur des Poudres.
DE LAFONTAINE, ancien Premier Commis des Finances (Trésor royal).

Alors qu'il n'était pas encore entièrement constitué, le 14 avril, ses membres déjà désignés avaient écrit à l'Assemblée pour lui faire connaître leur conception de leur rôle et les sentiments de soumission avec lesquels ils s'emploieraient à exécuter ses décisions. Ils proposaient de donner le nom de « Trésorerie nationale » à l'établissement à la tête duquel ils devaient être placés. Cette demande reçut immédiatement satisfaction.

§ 2. — LE COMITÉ DE TRÉSORERIE (ATTRIBUTIONS COLLECTIVES)

La réunion des six Commissaires de la Trésorerie constituait le Comité de Trésorerie qui siégeait à l'Hôtel de la Trésorerie nationale, rue Vivienne et rue Neuve-des-Petits-Champs. Il était présidé successivement par chacun de ses membres pendant un mois, dans l'ordre de leur nomination.

Le président ouvre toutes les lettres, se réserve celles qu'il désire rapporter lui-même au Comité, fait le renvoi des autres aux Commissaires qu'elles concernent. Il conduit les délibérations qui sont prises à la majorité des voix. Des règles précises décident de la conduite à tenir en cas de partage, spécifient les cas dans lesquels la voix du rapporteur sera ou ne sera pas comptée, fixent des majorités spéciales pour certaines décisions.

Le Comité devait s'assembler au moins trois fois par semaine.

Les nominations et destitutions, l'examen des états de distribution de fonds, la vérification des états de recettes et de dépenses se faisaient dans les assemblées du Comité. Celui-ci assistait en corps à toutes les opérations faites par la Caisse générale. D'ailleurs, toutes les lettres écrites en son nom étaient soumises à la signature collective.

Le Comité était assisté d'un secrétaire.

§ 3. — LES ATTRIBUTIONS INDIVIDUELLES DES COMMISSAIRES

Chacun des Commissaires était chargé de diriger particulièrement le travail d'une section de la Trésorerie nationale :

1° La recette ;

2° Les dépenses du culte, de la liste civile, des affaires étrangères, des ponts et chaussées et, en général, toutes les dépenses non attribuées à une autre section ;

3° Les paiements des intérêts de la dette publique et des pensions ;

4° Les dépenses de la guerre ;

5° Les dépenses de la marine et des colonies ;

6° La comptabilité.

C'était, dans ses grandes lignes, la division de l'Edit de 1788. La seule modification importante qui lui était apportée était la séparation de la section de la recette et de celle de la comptabilité.

Le Commissaire n'était pas maître absolu de sa section : il devait faire au Comité le rapport de toutes les affaires la concernant.

§ 4. — LES COMMISSAIRES DE SURVEILLANCE ¹

Conformément à l'article IV du décret du 18 mars 1791, l'Assemblée devait nommer trois de ses membres pour assister à la confection de l'inventaire de l'ancien Trésor public et à la préparation de l'organisation du nouveau. La tâche de ces Commissaires devait-elle s'étendre à la surveillance du fonctionnement du Comité de Trésorerie ? C'est ce qui paraît avoir été dans l'intention de la Constituante comme le montrent certaines dispositions des décrets.

Quoi qu'il en soit, la Législative refusa formellement de désigner des Commissaires pour exercer en permanence la surveillance de la Trésorerie nationale.

§ 5. — LE TRÉSOR

Dans la conception de la Constituante qui subsista jusqu'en 1817, le Trésor public était tout entier à Paris, où il était représenté par le Comité de Trésorerie d'une part, par le Caissier général d'autre part. Tous les fonds reçus dans les départements étaient transmis là, d'où ils étaient ensuite distribués sur tous les points du territoire, où avaient lieu les dépenses publiques. Cette centralisation n'était d'ailleurs pas matérielle, mais elle n'était pas non plus simplement descriptive, elle était comptable et se traduisait par un échange de récépissés

1. A l'origine, il y eut quelque confusion sur le véritable caractère de ces surveillants ; on les qualifia quelquefois de Commissaires de la Trésorerie. *Sic* Vernier, dans Bloch, p. 487 ; dans *Archives parlementaires*, 1^{re} série, p. 657.

contre des pièces représentatives de paiements faits, considérées comme des valeurs.

Le mécanisme de cette centralisation sera exposé ci-après.

§ 6. — LES FONCTIONS DU COMITÉ DE TRÉSORERIE

Le Comité de Trésorerie faisait lui-même, ou faisait faire, des opérations matérielles de Trésorerie (A) ; il surveillait dans une certaine mesure les opérations des comptables subordonnés (B) ; il procédait à la centralisation comptable de tous les faits relatifs à la recette et à l'emploi des deniers publics (sauf ce qui était réservé à la Caisse de l'Extraordinaire) (C). Mais sa principale fonction consistait à intervenir dans le paiement des dépenses publiques : il devait s'assurer que ces paiements étaient maintenus dans les limites fixées par le Corps législatif (D). Quelques attributions de moindre importance lui avaient également été données (E).

A. — *Opérations matérielles de Trésorerie.*

a) Elles se réduisent aux mouvements de fonds nécessaires pour faire passer l'argent des caisses qui le reçoivent en excédent dans celles qui en ont besoin pour faire leurs paiements, mouvements dont les plus fréquents sont ceux qui conduisent les fonds de la province vers la Trésorerie nationale, réalisant ainsi, tout au moins partiellement, la centralisation matérielle des deniers publics. Quant à la recherche de disponibilités destinées à faire face, à certaines époques de l'année, au déficit qui résulte du déséquilibre temporaire entre

les recettes et les dépenses, il n'en est pas question : l'Assemblée n'a pas voulu donner un tel pouvoir à l'Administration des Finances et la distribution mensuelle des fonds qui sera faite au début de chaque année devra limiter les allocations qu'elle prévoit aux rentrées attendues pour chacun des mois auxquels elle s'applique.

b) Les opérations de mouvements de fonds ont pour base la connaissance qu'a le Comité de Trésorerie de la situation des comptables subordonnés : il acquiert cette connaissance par les bordereaux de recettes et de dépenses établis à la fin de chaque mois par les receveurs de district, et visés par deux membres du Directoire. Les régies, les administrations et généralement tous les comptables qui ont des versements à faire au Trésor public adressent de même leurs bordereaux de versements aux Commissaires de la Trésorerie.

Les receveurs de district, et autres comptables, transmettent à la Trésorerie nationale leurs fonds en excédent, tels qu'ils résultent des bordereaux fournis. En cas de besoin, la Trésorerie nationale fait des expéditions de fonds en province.

c) Les rescriptions. — La rescription est le mandat donné à un comptable de payer une certaine somme pour le compte d'un autre comptable. Ce mandat peut être émis par un comptable supérieur et payable par un comptable subordonné, le premier disposant ainsi des deniers dont, en définitive, il lui serait rendu compte. Il peut également être émis, sur l'initiative ou sous le contrôle de l'autorité supérieure qui leur est commune, entre deux comptables qui ne sont pas en position res-

pective de clerc et maître. Les rescriptions existent toujours, mais sous d'autres noms : ce sont les mandats du Trésor sur les Trésoriers-Payeurs généraux, et les mandats des Trésoriers-Payeurs généraux sur le Trésor ; les bons ordinaires du Trésor ont jusqu'à un certain point ce caractère.

Ces rescriptions étaient d'un grand usage sous l'ancien régime. C'était un moyen pour le Trésor de se procurer des fonds, la rescription, qui était émise contre versement immédiat de son montant, n'étant payable qu'après un certain délai. Elles ne furent pas supprimées par la Constituante ; toutefois, leur usage fut soumis à des conditions telles qu'elles ne servaient plus de moyen de crédit, mais seulement d'instrument de mouvements de fonds pouvant être utilisés par le Service ou mis à la disposition des particuliers. Elles étaient délivrées au signataire des rescriptions, sur le visa d'un contrôleur particulier, et seulement après que l'on se fût assuré que les fonds pour les payer existaient déjà dans les caisses des comptables assignataires. Elles étaient remises contre versement de leur montant au Caissier général à qui elles étaient retournées, après paiement, comme valeurs représentatives par le comptable payeur.

d) C'est enfin le Comité de Trésorerie qui est chargé de faire les achats de numéraire.

B. — *La surveillance des comptables subordonnés.*

La comptabilité de la Trésorerie nationale basée d'une part sur les bordereaux mensuels de recettes et de dépenses des comptables subordonnés, bordereaux

visés par les corps administratifs, d'autre part sur les envois de fonds et d'acquits — ces deux éléments devant concorder — permet de connaître la situation de chaque receveur. Elle permet également de connaître la situation du recouvrement dans chaque district ou département.

Cette situation est contrôlée tous les six mois par les Directoires de districts. Les Directeurs du département tiennent la main à l'exécution de ce contrôle et en transmettent les résultats.

En cas de retard dans le recouvrement, les Commissaires de la Trésorerie en instruisent le Ministre des Contributions et revenus publics et réclament par son entremise l'intervention des corps administratifs. Ils s'adressent directement à ces derniers s'il s'agit de retard dans le versement de sommes déjà détenues par les receveurs, ou pour toute difficulté relative aux services de ces comptables.

C. — *La centralisation comptable.*

Les écritures de la Trésorerie nationale doivent permettre d'établir la situation de l'ensemble des finances publiques : elles doivent retracer, plus ou moins sommairement, toutes les opérations relatives aux deniers publics faites sur l'ensemble du territoire. Une première comptabilité décrit les opérations propres de la Trésorerie nationale. Une autre décrit celles des receveurs de districts et des payeurs particuliers. Dans chacune de ces comptabilités, les opérations sont classées d'après les exercices auxquels elles se rattachent, ce

qui permettra, par une simple ventilation des comptes annuels de gestion, d'établir les comptes d'exercice.

La première comptabilité est tenue jour par jour. Récapitulée à la fin de l'année, elle doit être prête pour le 10 janvier au plus tard. La seconde est tenue ~~men-~~actuellement d'après les bordereaux des comptables eux-mêmes. La récapitulation annuelle doit être formée au plus tard pour le 15 mars. Remarquons que le Comité de Trésorerie trouve les éléments de cette comptabilité dans les propres écritures de la Trésorerie nationale, qui a pris en charge toutes les recettes des comptables subordonnés, qui les a également couverts de toutes leurs dépenses.

La comptabilité par exercice, rendue facile par les distinctions faites dans les comptes de gestion, est la comptabilité définitive. C'est à elle que seront rattachées les pièces justificatives de la dépense.

D. — *La dépense.*

Nous avons dit que sous l'ancien régime la liquidation et l'ordonnancement des dépenses appartenaient au Roi. Nous avons montré le rôle du Trésor public dans le paiement de ces dépenses, compte tenu de l'existence des états de distribution du Contrôleur général. Nous allons décrire le fonctionnement du service de la dépense dans le système de la Constituante.

1° *La fixation annuelle des dépenses par le Corps législatif.* — Le décret d'organisation de la Trésorerie nationale prévoyait qu'à la fin de chaque année un décret du Corps législatif fixerait les dépenses de chaque dépar-

tement ministériel pour l'année à venir. Une expédition de ce décret devait être adressée à chaque Ministre ainsi qu'au Comité de Trésorerie qui devait jouer un rôle capital dans son exécution. Le principe était, en effet, qu'aucun paiement ne pouvait être fait sans l'autorisation du Comité de Trésorerie, et cette autorisation ne pouvait être donnée que si la dépense était comprise dans les limites fixées par le décret. Le Contrôle s'exerçait en deux temps : les crédits alloués pour l'année entière étaient, dès le début de cette année, distribués pour chaque mois ; les paiements à faire étaient rapprochés de l'état ainsi dressé, chaque Ministre devant se maintenir dans la limite des fonds dont il pouvait disposer pour le mois en cours. Exposons le détail de cette procédure :

2° *La distribution mensuelle des fonds.* — Elle était faite dès le début de l'année. Dans la quinzaine de la réception du décret correspondant à notre budget, les Ministres soumettaient au Comité de Trésorerie un projet de distribution des dépenses autorisées pour chaque mois de l'année. Les Commissaires de la Trésorerie faisaient sur le projet les observations qui leur paraissaient nécessaires pour tenir compte des disponibilités du Trésor au cours de chacune des périodes considérées, disponibilités uniquement fonction des rentrées à envisager. Si l'accord ne pouvait se faire, il en était référé au Corps législatif.

La distribution faite, le Comité de Trésorerie pouvait établir un livre présentant, pour chaque Ministère et pour chaque mois, la dépense à faire au cours de l'année. Ce livre, nommé « Registre de prospectus » devait être

la base du travail de la Trésorerie nationale en matière de dépenses. Conservé par le Bureau central de comptabilité, il était annoté chaque jour des états généraux et particuliers de distribution délivrés, rendant ainsi impossible tout double paiement et tout dépassement de crédit.

3° *Les états ordonnancés de disposition des fonds.* —

Le premier de chaque mois, les Ministres devaient envoyer au Comité de Trésorerie l'état de distribution des fonds dont ils étaient autorisés par l'état général à disposer pendant le mois. Ces états, ordonnancés par le Roi¹, étaient divisés par semaines, et indiquaient :

1° Le décret autorisant la dépense ;

2° L'année et la division auxquelles la dépense se rapportait ;

3° L'objet de la dépense ;

4° Le lieu du paiement ;

5° Le nom du bénéficiaire, partie prenante individuelle, ou corps autorisé à percevoir la masse.

— Ces états étaient renvoyés au Bureau central de comptabilité où ils étaient comparés avec le Registre de prospectus des dépenses. Lorsqu'il s'était assuré que les sommes portées sur l'état ne dépassaient pas celles qui étaient prévues, le Commissaire de la Trésorerie chargé de la comptabilité présentait le document au Comité de Trésorerie qui l'arrêtait.

— Des expéditions en étaient remises aux Commissaires de la recette et de la dépense, chargés de les faire parvenir aux Contrôleurs des recettes et des dé-

1. C'est seulement depuis 1810 que les Ministres sont ordonnateurs.

penses. Chaque Contrôleur enregistrait les états concernant sa section, les visait et les remettait au Payeur principal.

4° *Le paiement.* — Les parties prenantes recevaient des bureaux du Ministère une lettre d'avis portant référence à l'état de distribution. Elles se présentaient, munies de ce titre, au Payeur principal qui payait après confrontation avec l'état visé par le Contrôleur. Le Payeur principal n'avait d'ailleurs pas de caisse ; il remettait à l'intéressé un mandat sur l'une des deux caisses de distribution.

Concluons en disant qu'à un certain point de vue, celui du contrôle du service fait, la Trésorerie nationale jouait le rôle d'un caissier, et non celui d'un comptable. Mais à un autre point de vue, elle assurait mieux que l'actuel Ministère des Finances la garantie d'une gestion des Finances publiques scrupuleusement conforme aux intentions de l'Assemblée législative : l'ensemble des dépenses publiques y était, en effet, pris en charge par un agent soumis au contrôle du juge des comptes, le Caissier général. Rien de semblable n'existe à l'heure actuelle, où les crédits sont mis à la disposition des ordonnateurs secondaires par des ordonnances de délégation soumises à un seul contrôle administratif, aucun comptable soumis à la juridiction de la Cour des Comptes n'étant appelé à vérifier que leur total reste compris dans les limites fixées par le budget.

E. — *Attributions diverses.*

Les Commissaires de la Trésorerie sont ordonnateurs pour les achats de numéraire.

Ils nomment à toutes les places du Trésor public. Ils ont le pouvoir de révocation.

Ils contrôlent les opérations de l'agent judiciaire du Trésor public.

§ 7. — LES BUREAUX ET LES CAISSES

Le Comité de Trésorerie avait sous ses ordres six sections, une section de la recette, quatre sections de la dépense, une section de comptabilité. Dans chacune des sections de la recette ou des dépenses, des contrôleurs et des vérificateurs fonctionnaient auprès des comptables.

a) *La section de la recette.* — Elle se composait :

— d'un Bureau général de correspondance chargé de suivre la rentrée et le versement au Trésor public de toutes les contributions, directes et indirectes ;

— de la Caisse générale ;

— de la Caisse journalière de Recette ;

— de deux Caisses de distribution, chargées de faire les paiements pour le compte des payeurs principaux des sections de la dépense.

Toutes ces Caisses étaient placées sous l'autorité du Caissier général comptable, auprès duquel était établi un Contrôleur général des Caisses.

b) *Les sections de la dépense.* — Elles étaient au nombre de quatre, composées chacune d'un Bureau de contrôle de la dépense et de vérification des comptes et d'un Bureau de paiement, ayant à sa tête un Payeur principal comptable.

— la 1^{re} section de la dépense payait les frais du culte, de la liste civile, des affaires étrangères, des ponts et chaussées et, en général, toutes les dépenses non attribuées à une autre section ;

— la 2^e section payait les intérêts de la Dette publique et les arrérages des pensions ;

— la 3^e section payait les dépenses de la guerre ;

— la 4^e section celles de la marine. La marine avait, outre son payeur principal, des payeurs particuliers ou des trésoriers dans les ports et les colonies.

Les deux Caisses de distribution (dépenses diverses d'une part, guerre et marine d'autre part) qui faisaient le service des quatre sections de la dépense, étaient placées sous la dépendance et la responsabilité du Caissier général, qui les alimentait au fur et à mesure des besoins.

c) *La section de la comptabilité centrale.* — Elle se composait de deux bureaux, l'un pour la tenue des livres de la section de la recette, l'autre pour la tenue des livres des dépenses.

d) *Un bureau du secrétariat* assistait le secrétaire établi par l'article 3 du décret du 18 mars 1791 et était commun aux six sections.

§ 8. — LES SITUATIONS A FOURNIR

Le Comité de Trésorerie devait établir chaque jour l'état de situation du Trésor public arrêté la veille. Ce document devait pouvoir être envoyé à l'Assemblée nationale ou à ses Commissions.

Tous les quinze jours, il devait établir un compte général des recettes et des dépenses, qui devait pouvoir être fourni au Corps législatif et au Pouvoir exécutif.

Tous les mois, ce compte devait être imprimé et publié.

CONCLUSION

1° Les principaux caractères de l'organisation que nous venons de décrire étaient l'unité du Trésor public, la séparation du Ministère chargé du recouvrement et de l'Administration chargée de la Trésorerie, le caractère collectif de l'autorité chargée de cette Administration, la limitation de ses pouvoirs, son indépendance relative à l'égard du Pouvoir exécutif et la dépendance correspondante dans laquelle elle se trouvait à l'égard du Pouvoir législatif. Reprenons successivement ces éléments pour en préciser le sens.

L'unité du Trésor public, dont la nécessité avait été pressentie par l'ancien régime et vers laquelle il avait tendu sans cesse, la réalisant presque dans l'organisation de 1788, fut établie par la Constituante. Cette unité était manifestée par la centralisation de toutes les recettes et de toutes les dépenses par un comptable unique, le Caissier général de la Trésorerie nationale. Il faut toutefois rappeler qu'elle était limitée par l'existence d'une caisse propre à la gestion des finances extraordinaires.

Le système de la dualité entre le Ministère des Contributions et Revenus publics — le futur Ministère des Finances — et la Trésorerie nationale — plus tard Ministère du Trésor — a été ainsi apprécié par Mollien :
« Le Ministre des Finances qui n'est pas Ministre du

Trésor, c'est le Ministre de la prévoyance sans l'action, un Ministre du Trésor qui n'est pas en même temps Ministre des Finances, c'est le Ministre de l'action sans la prévoyance », et l'on se contente généralement de cette formule pour le juger et le condamner. Mais, si les Constituants auraient souscrit à la constatation faite par Mollien, ils n'auraient pas accepté la condamnation qu'on en tire et ils auraient riposté que c'est en toute connaissance de cause qu'ils avaient choisi un système privant les agents directeurs des administrations financières de toute possibilité de prévoyance et d'action.

C'est du même point de vue qu'il faut apprécier le système de la gestion collective : plusieurs sont peut-être moins aptes qu'un seul à décider, mais ils ne le sont que s'il se pose des questions d'opportunité, et ce n'était pas le cas en l'espèce, étant donné le rôle laissé aux Commissaires de la Trésorerie, rôle consistant à accomplir des actes sensiblement analogues à des jugements et qui pouvaient donc, comme ceux des juges, être délibérés collectivement.

Les rapports de la Trésorerie avec les deux pouvoirs qui pouvaient se disputer l'influence sur elle ont été définis, par l'Assemblée constituante, comme étant l'indépendance à l'égard du Ministère ¹, et par des auteurs contemporains comme étant la dépendance à l'égard du Corps législatif ².

En fait, il s'agissait là d'une solution au problème de la situation spéciale à donner au Ministre des Finances

1. Décret du 10-27 mars 1791, art. 1^{er} : « L'Administration du Trésor public n'appartiendra à aucun département du Ministère. »

2. Stourm, Gomel, Marion.

par rapport aux Ministres dépen- siers. Sans doute cette solution n'était-elle pas parfaite, mais on sera moins tenté d'en blâmer la Constituante si l'on se souvient que le problème n'est nullement tranché à l'heure actuelle. Dans tous les cas, l'interdiction faite aux Ministres de procéder à aucune dépense sans une autorisation préalable de l'autorité suprême en matière de finances ne devait plus être oubliée : un aménagement légèrement différent des compétences devait en faire sortir le budget contemporain.

2° Les caractères de cette organisation, en tant qu'ils diffèrent de ceux de l'organisation actuelle, s'expliquent par les circonstances. Les pratiques de l'ancien régime, dont le rappel revient à chaque instant dans les discussions, avaient laissé de si mauvais souvenirs que les précautions prises contre leur retour ont pu être exagérées. L'importance relativement faible des opérations financières permettait l'institution d'un système relativement étri- qué. Mais surtout il faut considérer que le Pouvoir exécutif n'était pas alors ce qu'il est aujourd'hui : il s'appuyait sur des groupes sociaux entièrement distincts de ceux dont la volonté devait s'exprimer dans le Corps législatif, et même hostiles à ceux-ci.

3° A l'heure actuelle, le Pouvoir exécutif représente les mêmes forces sociales que le Pouvoir législatif, et, le jeu du régime parlementaire maintenant la conformité d'action entre ces deux pouvoirs, rien ne justifie une politique d'hostilité préconçue de la part de l'un envers l'autre. D'autre part, les opérations étant de plus en plus nombreuses, les décisions à prendre mettant en jeu des responsabilités de plus en plus grandes, il a été naturel

que la Trésorerie fût entraînée dans l'orbite du Pouvoir exécutif. Il faut toutefois remarquer qu'elle y jouit encore d'un régime spécial. Son action est pour une bonne part fondée sur le rôle attribué aux comptables ; or, ceux-ci, par le fait de l'existence de leur responsabilité personnelle, et par celui de leur soumission à un tribunal indépendant du Pouvoir exécutif : la Cour des Comptes, ne sont pas intégralement soumis à l'exercice du pouvoir hiérarchique, lequel est de l'essence de l'exécutif.

Ce sont des considérations de cette nature, rapprochant l'organisation créée par la Constituante des circonstances qui en accompagnaient l'institution, qui permettent de supposer que cette organisation aurait pu vivre un certain temps. Mais il lui a manqué l'épreuve de la pratique, car immédiatement après sa création sont survenues la révolution démocratique et la guerre, lesquelles rendirent nécessaire la mise en œuvre de mesures extraordinaires et l'abandon dans la pratique des règles sagement mûries pour des temps plus calmes. Mais ces règles, toujours maintenues théoriquement, ont pu, en subissant les modifications nécessaires pour tenir compte des transformations financières et sociales que le xix^e siècle a connues, servir de base à notre système financier actuel. C'est ainsi que, né d'une réaction trop absolue contre un état de choses fâcheux — mais dont il conservait d'ailleurs certaines des parties essentielles — le système choisi par la Constituante est à son tour devenu l'origine d'un système plus complexe, remarquable exemple de la continuité de nos institutions, même lorsque les transformations en sont particulièrement rapides.

BIBLIOGRAPHIE

- Procès-verbaux des séances de la Constituante.*
Gazette Nationale ou Moniteur Universel.
Réimpression de l'Ancien Moniteur.
Archives Parlementaires.
Histoire parlementaire de Buchez et Roux.
Procès-verbaux du Comité des Finances (édités par Bloch).
Collection générale des Décrets rendus par l'Assemblée Nationale (Collection Baudoin).
DESLANDRE. — *Histoire constitutionnelle de 1789 à 1870*, tome I, 1789-1815, Paris.
STOURM. — *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution*, Paris 1885, 2 vol.
GOMEL. — *Histoire financière de l'Assemblée constituante*, Paris 1896-1897, 2 vol.
MARION. — *Histoire financière*, tome II, 1789-1792, Paris 1919.
BRAESCH. — *Les exercices budgétaires 1790 et 1791 d'après les comptes du Trésor*, Nancy 1934.
DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 3^e édition, tome II, p. 660 sqq.
— *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789*, in *Revue d'Economie politique* (1893).
GAUDIN (Duc DE GAËTE). — *Mémoires* (réimpression, Colin, 1926).
— *Notice historique sur les finances de la France.*
MOLLIEN. — *Mémoires d'un Ministre du Trésor public.*

SAY, etc. — *Dictionnaire des Finances* (1883).

N... — *Le Service de la Trésorerie de 1790 à 1866* (Imprimerie impériale).

MONTCLOUX (H^{te} DE). — *De la Comptabilité publique en France*, Paris 1840, in-16.

BESSON. — *Le contrôle des budgets en France et à l'étranger*, Paris 1899.

CORMERÉ (Baron DE). — *Recherches et considérations nouvelles sur les finances*, Londres 1789, 2 vol in-8°.

— *Mémoire sur les finances et sur le crédit*. Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale. Paris, chez l'auteur, 1789, in-8°.

Réédité dans les Archives parlementaires, tome X, p. 170. Séance du 21 novembre 1789.

NECKER. — *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats*.
— *De la Révolution française*.

MALLET. — *La politique financière des Jacobins*, Paris 1913.

COMBES DE PATRIS. — *L'Esprit financier des Girondins*, Paris 1909.

JOSEPH-BARTHELEMY. — *Les principes financiers de la Révolution*, in Cahiers de la Révolution Française, VI, 1937.

MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Le Gouvernement parlementaire sous la Convention*, in Cahiers de la Révolution Française, VI, 1937.

BRESSON (Jacques). — *Histoire financière de la France*, 2 vol. in-8°, 1840.

CONDORCET. — *Des lois constitutionnelles sur l'Administration des Finances*, 19 juin 1790.

— *Sur la Constitution du pouvoir chargé d'administrer le Trésor national*, Paris s. d. in-8°.

- CLAVIÈRE (Etienne). — *Réflexions sur les formes et sur les principes auxquels une nation libre doit assujettir l'administration des finances, avec des observations sur le dernier rapport fait par M. Roederer, et suivies d'une lettre à M. Beaumez sur le même sujet*, Paris 1791.
- AULARD. — *Les orateurs de la Révolution. L'Assemblée constituante*. Nouvelle édition, Paris 1905.
- CHAMPION (Edme). — *La France d'après les Cahiers de 1789*, Paris 1897, in-8°.
- CHAPUISAT (Edouard). — *Figures et choses d'autrefois*, Paris-Genève 1920, in-8°.
- DELSAUX (Hélène). — *Condorcet journaliste*, Paris 1931, in-8°.
- ALENGRY (Franck). — *Condorcet*. Thèse Toulouse, 1903.
- DEVAINES (Jean). — *Des moyens d'assurer le succès et la durée de la Constitution*, Paris 1790.
- HUBER (Barthélemy). — *Lettre à M. H. H. à Amsterdam*.
- MONTESQUIOU. — *Du Gouvernement des Finances en France*, Paris 1797.
- *Opinion sur l'organisation du Trésor public*, 10 mars 1791.
- MORNET (Daniel). — *Les origines intellectuelles de la Révolution française*, Paris 1933.
- BOITEAU (Paul). — *Etat de la France en 1789*, Paris 1889.

VU :
Le Doyen,
G. RIPPERT.

VU :
Le Président de la thèse,
A. MESTRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — L'administration centrale des finances en 1789.....	9
§ 1. — Les conseils et les bureaux.....	10
§ 2. — Le rôle du Trésor public.....	15
CHAPITRE II. — 1789-1790.....	18
§ 1. — La distinction des finances ordinaires et des finances extraordinaires	19
§ 2. — Les projets de Banque nationale.....	23
§ 3. — Les projets de Caisse nationale.....	24
§ 4. — Le projet de Bureau de Trésorerie de Necker.....	25
§ 5. — La liquidation et l'ordonnancement.....	35
CHAPITRE III. — Les projets d'organisation du Trésor public	36
§ 1. — Le point de vue politique.....	36
§ 2. — Le premier rapport de Le Brun.....	37
§ 3. — Le projet de Briois de Beaumez.....	40
§ 4. — Le second rapport de Le Brun.....	42
§ 5. — Les idées de Condorcet.....	47
§ 6. — Le projet de Rœderer.....	57
§ 7. — Les idées de Clavière.....	65
§ 8. — La réalisation de certains de ces projets dans la Cons- titution de 1793.....	69
CHAPITRE IV. — La création du Comité de Trésorerie. — I..	71
§ 1. — La succession des travaux.....	71
§ 2. — La discussion des 8 et 9 mars 1791 : par qui sera choisi l'administrateur du Trésor public ?.....	73
§ 3. — La discussion du 10 mars 1791 : la gestion collective.	80

CHAPITRE V. — La création du Comité de Trésorerie. — II...	85
§ 1. — La création du ministère des Contributions et Revenus publics : la séparation de l'Administration des Finances et de l'Administration du Trésor.....	86
§ 2. — L'organisation de la Trésorerie nationale.....	87
§ 3. — La révocation des Commissaires de la Trésorerie....	89
§ 4. — Le caractère non constitutionnel de l'organisation de la Trésorerie	94
§ 5. — La transmission du Trésor public aux Commissaires de la Trésorerie.....	95
CHAPITRE VI. — La Trésorerie Nationale.....	98
§ 1. — Les Commissaires de la Trésorerie.....	98
§ 2. — Le Comité de Trésorerie (attributions collectives)...	100
§ 3. — Les attributions individuelles des Commissaires.....	101
§ 4. — Les Commissaires de surveillance.....	102
§ 5. — Le Trésor.....	102
§ 6. — Les fonctions du Comité de Trésorerie.....	103
A. Opérations matérielles de Trésorerie.....	103
B. La surveillance des comptables subordonnés.....	105
C. La centralisation comptable.....	106
D. La dépense.....	107
E. Fonctions diverses.....	110
§ 7. — Les bureaux et les caisses.....	111
§ 8. — Les situations à fournir.....	112
CONCLUSION	114
BIBLIOGRAPHIE.....	118

